EXAMEN
DU SYSTÈME
DE VENTE
D'ALCOOL

Stratégie de TRANSFORMATION du système de vente d'alcool de l'Ontario

Rapport du Comité d'examen du système de vente d'alcool

Juillet 2005

On peut prendre connaissance du présent document en consultant notre site Web à l'adresse suivante :
www.beveragealcoholreview.on.ca

On peut aussi se procurer des exemplaires du présent document à :
Publications Ontario
880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone : 416 326-5300
Sans frais : 1 800 668-9938
Téléimprimeur (ATS) sans frais : 1 800 268-7095
Site Web : www.publications.gov.on.ca

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2005
ISBN 0-7794-8557-2 (en ligne)
ISBN 0-7794-8558-0 (HTML)
ISBN 0-7794-8559-9(PDF)

This document is also available in English under the title:
Strategy for Transforming Ontario's Beverage Alcohol System
A Report of the Beverage Alcohol System Review Panel

Comité d'examen du système de vente d'alcool
777, rue Bay, 9e étage
Toronto (Ontario) M5G 2C8
Tél. : 416 212-6275 Téléc. : 416 212-6273

Juillet 2005

L'honorable Greg Sorbara
Ministre des Finances

Monsieur le ministre,

C'est avec plaisir que je vous remets le rapport du Comité d'examen du système de vente d'alcool que vous avez créé en janvier 2005.

Ce rapport tient compte de la contribution de nombreuses personnes œuvrant dans divers domaines. J'aimerais tout spécialement souligner le dur travail et la pensée créatrice de mes collègues membres du Comité : Gwen Boniface, Ann Dumyn et Suzanne Labarge.

Le Comité a reçu un soutien hautement professionnel de la part du secrétariat à l'examen du système de vente d'alcool dans les domaines de la recherche, des politiques et de l'administration. Je remercie ce groupe pour son excellent travail et son remarquable dévouement. Une équipe de conseillers a fourni une expertise spécialisée au Comité. Leur aide a été inestimable. Finalement, je tiens à remercier les parties intéressées et le public pour les commentaires variés et extrêmement utiles dont ils nous ont fait part lors de rencontres individuelles, par écrit, sur notre site Web et par d'autres moyens de communication.

Bien que nous possédions une vaste expérience acquise dans de grandes entreprises des secteurs public ou privé, chacun de nous a été frappé par la complexité de la tâche que nous avions entreprise. Le système de vente d'alcool consiste en un secteur de vente au détail dynamique qui fonctionne à l'intérieur d'un cadre juridique rigide hérité en grande partie de la fin de l'époque de la prohibition. Un monopole gouvernemental et une poignée d'intérêts privés dominent le marché. Le système n'offre aucune souplesse et il comporte de nombreuses anomalies et inégalités. Si nous pouvions retourner à la case départ, personne ne concevrait un système idéal de cette façon. Nous avons pourtant découvert que la plupart des intervenants de l'industrie ont appris à vivre avec les inégalités et les contraintes du sytème et qu'ils s'en accommodent.

Le défi que vous nous avez lancé consistait à déterminer si le système de vente d'alcool offre le maximum d'avantages aux habitants de l'Ontario. Ce n'est pas le cas.

L'objectif primordial du gouvernement demeure aussi valide aujourd'hui qu'il l'était en 1927 : réduire les préjudices éventuels causés par l'alcool. Nous acceptons sans hésitation l'opinion selon laquelle l'alcool n'est pas un simple produit de consommation ordinaire. Pendant des générations, le contrôle de l'alcool a constitué une fonction principale du gouvernement. Il doit et il va en demeurer ainsi.

Il ne s'agit pas d'une question de fins, mais d'une question de moyens. Le Comité a examiné de quelle façon d'autres territoires de compétence répondent à cette question. Notre conclusion : pour assurer la

vente et la consommation socialement responsables de l'alcool, il n'est pas nécessaire que le gouvernement possède et exploite lui-même les installations de vente au détail et en gros. Au XXI[e] siècle, le gouvernement peut aussi bien protéger l'intérêt du public, sinon mieux, en utilisant des outils de réglementation modernes comme les politiques d'établissement des prix et l'application active de la loi.

Toutefois, la responsabilité sociale n'est pas le seul enjeu. Aujourd'hui, le gouvernement dépend du système de vente d'alcool pour tirer des revenus importants lui permettant d'aider à financer les soins de santé, l'éducation et d'autres priorités publiques. Nous avons découvert que le système actuel ne réussit pas à générer le maximum de rendement pour les contribuables. Les monopoles figent la valeur économique et les marchés non concurrentiels préviennent l'innovation et la création de valeur, laissant des revenus inexploités de côté. Nous croyons que ces revenus, que nous estimons à plus de 200 millions de dollars par année, devraient revenir aux habitants de l'Ontario.

Le présent rapport expose la stratégie que nous recommandons pour la transformation du système de vente d'alcool de l'Ontario. Il demande au gouvernement de mettre l'accent sur son rôle de réglementation et de laisser les activités de vente en gros et au détail au secteur privé. Nous recommandons à l'unanimité que le gouvernement crée un marché concurrentiel réglementé qui élargirait les possibilités offertes aux producteurs, augmenterait la commodité et la sélection au profit des consommateurs, soustrairait le gouvernement aux risques commerciaux et accroîtrait les revenus du trésor public – tout en maintenant la responsabilité sociale.

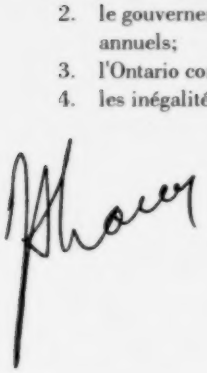
De concert avec nos conseillers, nous avons soigneusement pesé les répercussions financières de cette stratégie. Nous estimons prudemment que, à la suite d'une période de transition, ce plan augmenterait les revenus du gouvernement d'au moins 200 millions de dollars par rapport à ce qu'il tire actuellement du système de vente d'alcool. Ces revenus supplémentaires pourraient suffire, par exemple, à construire un nouvel hôpital de 300 lits chaque année.

Nous sommes conscients que la restructuration du système et le fonctionnement harmonieux du nouveau système prendraient du temps et présenteraient des défis, mais nous croyons qu'il s'agit de la solution la meilleure et la plus juste pour l'Ontario.

Il se peut que certaines personnes préfèrent garder le système tel qu'il est présentement et s'en sortir tant bien que mal. Toutefois, cette démarche solidifierait les intérêts acquis et rendrait encore plus difficile toute modification future.

Après 78 ans, il est grand temps d'agir. Il est temps de transformer le système ontarien de vente d'alcool. Je conclus avec ce qui me semble être les conséquences réelles de nos recommandations :

1. le consommateur profiterait d'une commodité et d'un choix accrus et d'un environnement de vente au détail concurrentiel;
2. le gouvernement se soustrairait au risque d'investissement tout en augmentant ses revenus annuels;
3. l'Ontario continuerait de tirer profit de saines pratiques en matière de responsabilité sociale;
4. les inégalités commerciales existantes seraient essentiellement réglées.



John Lacey,
Président

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

LISTE DE RECOMMANDATIONS 5
- Restructuration du système 5
- Responsabilité sociale 5
- Application de la réglementation 6
- Réutilisation et recyclage 7

I. INTRODUCTION 8
- Mandat et principes 8
- Motifs de l'examen 9
- Consultations et recherche 9
- La perspective du Comité 10
- Structure du rapport 12

II. OUVRIR LA VOIE 13
- Ce que le Comité a entendu : commentaires des parties intéressées et de la population 13
- Considérations d'intérêt public 18
  - Participation du gouvernement au système 18
  - Responsabilité sociale 23
  - Étude de plusieurs territoires de competence 25
  - Promotion des produits de l'Ontario 31
  - Réutilisation et recyclage 36

III. NOTRE STRATÉGIE DE TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE VENTE D'ALCOOL DE L'ONTARIO 39
- Comment nous avons abordé le sujet 39
- Réduction du nombre d'options 39
- Option privilégiée : un système de permis 40
- Autres options envisagées 53

IV. CONCLUSION : VERS UN SYSTÈME CONCURRENTIEL 63

ANNEXES 67
ANNEXE A. Membres du Comité 67
ANNEXE B. Cadre de référence 69
ANNEXE C. Le secteur de la vente d'alcool aujourd'hui 71
ANNEXE D. Processus et cadre d'analyse 78
ANNEXE E. Conseillers du Comité 81

RÉSUMÉ

Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied le Comité d'examen du système de vente d'alcool au début de 2005. Il nous a demandé de déterminer si la population de l'Ontario tirait le maximum de profit du système de vente d'alcool. Notre examen était le premier à étudier de façon détaillée ce système depuis sa création dans les derniers temps de la prohibition, à la fin des années 1920.

Malgré nos antécédents différents, nous avons mené à bien cette tâche avec une perspective commune. Nous sommes d'avis que les marchés ouverts et concurrentiels ont la capacité d'offrir des avantages considérables aux personnes, aux entreprises et à la société tout entière. Nous croyons également que, si le système de vente d'alcool doit générer des rendements supplémentaires importants pour les Ontariens, il sera nécessaire de faire en sorte que le système soit beaucoup plus ouvert et concurrentiel tout en continuant d'assurer la vente d'alcool de façon socialement responsable.

Nous sommes d'avis que le système actuel est très loin de réaliser cette vision. Il est en effet dominé par trois monopoles : la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), une société d'État, la Brewers Retail Inc. (BRI), propriété des trois plus importantes brasseries de l'Ontario, et les magasins de détail des établissements vinicoles, la plupart appartenant à deux d'entre eux. Nous avons donc tenté de déterminer comment le système pouvait être restructuré afin d'accroître la concurrence tout en protégeant les intérêts de la population.

Nous sommes pleinement conscients du fait que l'alcool n'est pas un produit de consommation ordinaire. L'intervention du gouvernement dans ce secteur avait d'ailleurs pour raison initiale la réduction de ses méfaits. Cette justification est aussi valide aujourd'hui qu'elle l'était en 1927.

Cependant, nous avons étudié ce qui se passait dans d'autres territoires de compétence et relevé que diverses stratégies réglementaires peuvent garantir la vente socialement responsable d'alcool. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire que les pouvoirs publics possèdent et exploitent les établissements de vente en gros et au détail. Nos recherches nous indiquent que l'application active de la loi et les prix de vente au détail constituent les moyens les plus efficaces de limiter l'accès à l'alcool. Nous proposons de mettre ces stratégies fondamentales en œuvre dans le but de transformer le système de vente d'alcool.

Au moment de la création de la LCBO, la propriété des points de vente au détail était un moyen d'arriver à contrôler la vente d'alcool. La vente au détail est désormais pratiquement devenue une fin en soi. Le gouvernement est profondément engagé dans une activité

commerciale complexe qui évolue rapidement. Bien que la LCBO ait évolué positivement au cours des dernières années, nos travaux nous ont convaincus qu'elle éprouvera, à long terme, sur le plan financier, des difficultés à soutenir le rythme des tendances générales en matière de consommation et de vente au détail tout en maintenant ou en accroissant les dividendes qu'elle verse à la province. Le gouvernement ne devrait pas être engagé dans ce type d'activités.

Nous avons consulté des intervenants de l'industrie et constaté qu'ils font face à de nombreuses anomalies et contraintes, ce qui n'est pas surprenant pour un système fondu dans le moule des années 1920. Alors que ceux qui œuvrent dans le secteur ont appris à faire fonctionner le système, nombreux sont ceux qui y voient des occasions de l'améliorer. À titre d'exemple, on nous a mentionné que les pratiques d'inscription de la LCBO limitent l'offre de produits-créneaux et de produits des petits viticulteurs, brasseurs et fabricants de spiritueux.

Au cours des décennies, le gouvernement en est venu à s'appuyer sur les revenus substantiels tirés du système de vente d'alcool, qui génère actuellement plus de 1,5 milliard de dollars par année pour financer les soins de santé, l'éducation et autres priorités d'ordre public. Une partie de notre mission consistait à déterminer si le système pouvait produire davantage de revenus pour le gouvernement. Nous avons conclu, après une analyse détaillée réalisée avec l'aide de nos conseillers financiers, qu'il le pouvait.

Notre principale conclusion est la suivante : pour créer un système ouvert et concurrentiel, maximiser les revenus du gouvernement, faire preuve de responsabilité sociale et préserver les autres intérêts de la population, nous recommandons d'une seule voix au gouvernement de se retirer des activités de vente en gros et au détail et de mettre en place un système de permis pour la vente en gros et au détail de boissons alcooliques en Ontario.

Voici comment un tel système pourrait fonctionner :

Dans le cas du commerce de détail, on mettrait aux enchères des permis d'une durée déterminée aux plus offrants pour la gamme complète de boissons alcooliques. Chaque lot mis aux enchères inclurait aussi l'actif commercial d'un magasin de la LCBO. Il serait possible de déplacer les magasins à l'intérieur de secteurs géographiques. Un point de vente de boissons alcooliques pourrait se situer à l'intérieur d'un magasin de détail existant (tel qu'une épicerie), à condition qu'ils satisfassent tous les deux aux exigences de délivrance de permis énoncées dans le présent rapport.

105-06929/

Dans le cas du commerce de gros, on pourrait mettre aux enchères jusqu'à 10 permis d'une durée déterminée pour la gamme complète des produits à l'échelle de la province. Les entrepôts de la LCBO seraient inclus dans le processus des enchères.

Le gouvernement percevrait les produits de la mise aux enchères sous forme de versements échelonnés sur la durée du permis. À la fin de cette période, les détenteurs de permis seraient tenus de soumissionner de nouveau dans le cadre de nouvelles enchères. De cette façon, le gouvernement et les contribuables en récolteraient la plus-value de façon régulière et permanente.

Du point de vue de la responsabilité sociale, le nouveau système de vente d'alcool :

- conserverait à peu près le nombre total de points de vente au détail actuel à l'échelle de la province et en limiterait le nombre dans chaque secteur géographique;
- fixerait des exigences strictes en ce qui concerne les points de vente d'alcool au détail et réglementerait leurs heures d'ouverture afin de s'assurer que l'alcool n'est pas traité comme un produit de consommation ordinaire;
- continuerait à faire respecter la politique de prix minimal pour les boissons alcooliques;
- établirait un régime réglementaire exhaustif qui :
  - ferait en sorte que toutes les boissons alcooliques vendues en Ontario soient contrôlées par le gouvernement, de l'importation ou de la fabrication à la vente en gros, à la distribution et à la vente au détail, en passant par le service dans les débits de boissons;
  - établirait des règles d'exploitation claires pour les nouveaux détenteurs de permis de vente en gros et au détail et pour tous les établissements autorisés, en prévoyant des sanctions progressives s'ils ne s'y conforment pas;
  - exigerait que le personnel de vente des nouveaux détaillants détenteurs de permis participe régulièrement à des programmes d'éducation et de sensibilisation en matière de responsabilité sociale et se soumette à un examen approuvé sur les pratiques responsables de vente;
- accroîtrait le financement des activités d'inspection, d'application de la loi et de résolution des instances afin d'assurer l'imposition de sanctions en temps opportun.

Afin de mettre en œuvre le nouveau système, le gouvernement percevrait les droits sur les boissons alcooliques au moment de leur entrée dans le réseau de vente en gros. Les intervenants actuels, c.-à-d. la BRI et

les établissements vinivoles ayant des magasins de détail hors place, se verraient offrir des occasions d'effectuer une transition sans heurts vers le nouveau système.

Selon notre stratégie, le gouvernement conserverait l'équivalent de tous les revenus qu'il tire actuellement du système et, après une période de transition, récolterait 200 millions de dollars ou plus par année grâce au processus de mise aux enchères. Cela rapporterait plus d'argent pour les hôpitaux, les écoles et autres besoins de la population.

En outre, un système ouvert et axé sur le marché mettrait l'accent sur le consommateur. Il offrirait plus de commodité, un choix plus vaste et des prix concurrentiels. Les nouveaux réseaux de vente en gros et au détail donneraient aux petits producteurs et aux fabricants de produits-créneaux un meilleur accès au marché, stimulant la croissance économique.

Depuis des décennies, l'Ontario a apporté de légères retouches au système de vente d'alcool, alors qu'une refonte complète était nécessaire. Il est plus que temps de procéder à des changements. Nous sommes d'avis que le gouvernement de l'Ontario devrait centrer ses activités sur une réglementation efficace et transformer en profondeur le système de vente d'alcool pour l'adapter aux exigences du XXI^{e} siècle.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

Restructuration du système

Afin d'offrir les avantages d'un marché plus ouvert, plus souple et plus concurrentiel à la population ontarienne, sans oublier l'accroissement des revenus tirés du système, nous recommandons au gouvernement de l'Ontario d'adopter les mesures énoncées ci-dessous.

- Restructurer entièrement le système de vente d'alcool en :
  - orientant son rôle vers la réglementation de l'accès aux boissons alcooliques;
  - se retirant des activités de vente en gros et au détail et en appuyant la création d'un marché concurrentiel;
  - octroyant des permis, par le biais d'enchères, à des soumissionnaires qualifiés pour leur permettre de vendre au détail une gamme complète de boissons alcooliques dans des secteurs géographiques définis, pour une durée déterminée;
  - octroyant des permis, par le biais d'enchères, à des soumissionnaires qualifiés pour leur permettre de vendre en gros une gamme complète de boissons alcooliques à l'échelle de la province, pour une durée déterminée;
  - limitant le nombre de permis et la part de marché de chaque soumissionnaire.
- Donner l'occasion aux participants actuels du secteur privé, soit la Brewers Retail Inc. (BRI) et les magasins de détail hors place des établissements vinicoles, de participer au nouveau système et de s'y adapter :
  - soit en incluant leurs points de vente au détail dans le processus de mise aux enchères;
  - soit en leur permettant de poursuivre leurs activités actuelles en vertu d'un nouveau permis pendant 10 ans s'ils choisissent de ne pas participer à la première série d'enchères.
- Remanier le système de droits sur l'alcool afin d'appliquer une taxe uniforme au litre. Percevoir ces droits lorsque les produits entrent dans le circuit de vente en gros.
- Appliquer des droits réduits aux produits des petits producteurs de bière, de vin et de spiritueux en fonction d'un seuil de production annuel. Maintenir les taxes provinciales actuelles sur les ventes dans les magasins de détail des établissements vinicoles.

Responsabilité sociale

Afin de garantir un niveau élevé de responsabilité sociale en ce qui concerne la consommation, l'entreposage, la distribution et la vente d'alcool dans le nouveau système, nous recommandons que le gouvernement prenne les mesures suivantes.

- Conserver à peu près le nombre total de points de vente actuel à l'échelle de la province et le limiter dans chaque secteur géographique. Définir des critères pour en fixer le nombre à l'échelle de la province et dans chaque région compte tenu de facteurs comme les déplacements de la population, la commodité pour les consommateurs et les résultats du processus de mise aux enchères.

- Définir des exigences strictes pour les nouveaux points de vente au détail d'alcool et réglementer les heures d'ouverture pour veiller à ce que l'alcool ne soit pas traité comme un produit de consommation ordinaire.

- Continuer à faire respecter la politique de prix minimal pour les boissons alcooliques.
- Pour soutenir le système restructuré, mettre en place un régime réglementaire exhaustif qui :
  - ferait en sorte que toutes les boissons alcooliques vendues en Ontario soient contrôlées par le gouvernement, de l'importation ou de la fabrication à la vente en gros, à la distribution et à la vente au détail, en passant par le service dans les débits de boissons;
  - établirait des règles d'exploitation claires pour tous les détenteurs de permis de vente en gros et au détail et tous les établissements autorisés, en prévoyant des sanctions progressives s'ils ne s'y conforment pas;
  - exigerait que le personnel de vente des détaillants détenteurs de permis participe régulièrement à des programmes d'éducation et de sensibilisation en matière de responsabilité sociale et se soumette à un examen approuvé sur les pratiques responsables de vente;

- Accroître le financement des activités d'inspection, d'application de la loi et de résolution des instances afin d'assurer l'imposition de sanctions en temps opportun.

Application de la réglementation

Afin de rationaliser et de moderniser le cadre d'application de la réglementation relative à l'alcool, nous recommandons au gouvernement de rapidement mettre en œuvre des modifications qui mèneraient à :

- une réforme du processus d'audience relatif aux infractions liées aux permis d'alcool;
- des mesures législatives et d'application de la loi davantage efficaces en ce qui a trait à la consommation d'alcool chez les mineurs.

Réutilisation et recyclage

Afin de favoriser une bonne gérance de l'environnement, nous recommandons que le gouvernement adopte les mesures suivantes.

- Assurer la poursuite d'un programme de consigne pour les bouteilles de bière réutilisables, comportant des taux au moins aussi élevés qu'actuellement, et exiger que tous les détaillants revendant de la bière y participent.

- Entreprendre une étude indépendante sur le cycle de vie des contenants d'alcool en étudiant tout particulièrement les différents systèmes de gestion (p. ex., retour/réutilisation des bouteilles, boîte bleue/recyclage) afin de déterminer la meilleure méthode à adopter pour les contenants de l'Ontario.

I. INTRODUCTION

Le budget de l'Ontario 2004 a annoncé que le gouvernement procéderait à un examen des principaux biens publics afin de déterminer s'ils sont gérés de façon efficace et efficiente et s'ils offrent le meilleur rendement aux citoyens de l'Ontario. Le 11 janvier 2005, le gouvernement a, dans le cadre de cet engagement, créé un comité d'experts, le Comité d'examen du système de vente d'alcool, pour examiner le système de vente et de distribution des boissons alcooliques en Ontario. Se reporter à l'annexe A pour une brève biographie des membres du comité.

MANDAT ET PRINCIPES

On nous a expressément demandé de formuler des conseils et des recommandations sur les points suivants :

- comment optimiser les systèmes de vente en gros et au détail et la distribution des boissons alcooliques aux consommateurs tout en protégeant les intérêts de la population;
- comment assurer l'accès responsable des consommateurs aux points de vente;
- les rôles et les responsabilités que doit assumer le gouvernement sur le marché des boissons alcooliques;
- toute autre question connexe que nous jugions appropriée en ce qui concerne les systèmes de vente en gros et au détail et de distribution de boissons alcooliques en Ontario.

Afin d'orienter notre examen, le gouvernement a établi les cinq principes suivants :

- l'assurance que la consommation, l'entreposage, la distribution et la vente de boissons alcooliques se feront d'une façon socialement responsable;
- l'offre de services accessibles, de diversité et de prix concurrentiels aux consommateurs;
- la maximisation de la valeur pour les contribuables;
- la garantie que des pratiques responsables seront mises en place en matière de réutilisation et de recyclage;
- la promotion des produits de l'Ontario.

Malgré le vaste mandat confié au comité, certaines questions connexes dépassaient la portée de l'examen. Le gouvernement ne nous a pas particulièrement demandé d'envisager des modifications au cadre d'octroi de permis d'alcool actuel, telles que l'âge minimal pour consommer de l'alcool et la délivrance de permis aux bars, restaurants et fabricants (incluant la vente au détail sur place). Néanmoins, nous avons jugé bon de formuler des commentaires sur les questions que les parties intéressées ont soulevées.

Motifs de l'examen

La vente de boissons alcooliques en Ontario représente un marché de 8 milliards de dollars par année. Elle rapporte plus de 1,5 milliard de dollars par année au trésor provincial, dont près des deux tiers proviennent de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), afin d'aider au financement des priorités publiques telles que les soins de santé et l'éducation.

Il est plus que temps de procéder à un examen du système de vente d'alcool en Ontario. Le système actuel est essentiellement un vestige de l'époque qui a suivi la prohibition à la fin des années 1920. La LCBO, qui a été créée en 1927, ouvrait ses premiers magasins cette même année. À cette époque, le gouvernement a aussi entrepris des négociations avec l'industrie brassicole pour mettre sur pied un système de distribution et de vente au détail de la bière, qui est devenu la Brewers Retail Inc. (BRI) que l'on connaît aujourd'hui.

Au fil des décennies, le système de vente d'alcool s'est transformé lentement et d'une façon quelque peu sporadique. De ce fait, le système est devenu extrêmement complexe et met en jeu un certain nombre d'intervenants des secteurs public et privé dont les rôles sont rigoureusement définis dans un environnement hautement réglementé. L'annexe C fournit une description plus complète des participants et de la structure du système.

En examinant le système tel qu'il se présente aujourd'hui, l'une des premières conclusions auxquelles nous sommes arrivés est qu'il se caractérise par des pratiques non efficientes, des compromis et des iniquités qui, croyons-nous, en limitent les effets bénéfiques pour l'Ontario.

Le présent rapport, qui est le fruit de notre examen, première étude exhaustive entreprise depuis la création du système il y a quelque huit décennies, expose ce que nous considérons comme étant des mesures essentielles pour sa modernisation et sa rationalisation.

Consultations et recherche

Dans le cadre de notre mandat, nous avons rencontré de nombreux intervenants lors de rencontres individuelles et de tables rondes. Nous avons en outre reçu un nombre appréciable de commentaires par courrier et en ligne. Ces aspects du processus de consultation sont décrits de façon plus détaillée au chapitre suivant. Nous apprécions grandement les observations judicieuses des nombreuses personnes dont les idées nous ont aidés à façonner notre réflexion.

Nous avons également retenu les services d'une équipe de conseillers et de consultants afin de nous aider à examiner les enjeux, à élaborer et à évaluer les options et à rédiger notre rapport. Ils nous ont prêté main-forte lorsque nous avons étudié le système de vente d'alcool de l'Ontario

et ceux de 18 autres territoires de compétence, la documentation récente sur la responsabilité sociale et les tendances actuelles en matière de vente au détail.

La perspective du Comité

À titre de comité, nous visions à formuler un avis équilibré qui aiderait le gouvernement à offrir le meilleur rendement aux Ontariens et aux Ontariennes et qui s'attaquerait aux priorités, telles que la responsabilité sociale, la commodité pour le consommateur, la réutilisation et le recyclage et la promotion des produits ontariens.

Notre tâche n'a pas été facile. Dès nos premières rencontres d'information, nous avons été étonnés par la complexité et l'envergure du système ontarien de vente d'alcool, ainsi que par son potentiel latent. Nous avons compris petit à petit que les divers intervenants du système se sont adaptés du mieux qu'ils le pouvaient aux contraintes du système. Nous en sommes également venus à la conclusion, toutefois, qu'il était temps de nous pencher sur ces dernières.

Les membres du Comité ont mis à profit leurs diverses compétences et leur expérience professionnelle dans les secteurs privé et public pour l'examen de ce système complexe. Malgré nos antécédents différents, nous avons mené à bien notre tâche avec une perspective commune que nous désirons d'emblée partager.

Nous sommes d'avis que les marchés ouverts et concurrentiels ont la capacité d'offrir des avantages considérables aux personnes, aux entreprises et à la société tout entière. Nous croyons également que, si le système de vente d'alcool doit générer des rendements supplémentaires importants pour les Ontariens, il sera nécessaire de rendre le système plus ouvert et concurrentiel tout en faisant preuve de responsabilité sociale et en protégeant les intérêts de la population.

À notre avis, le système actuel n'est ni ouvert ni concurrentiel. Il est dominé, dans le secteur de la vente au détail, par trois réseaux : la LCBO, la BRI et les détaillants ontariens de vin possédant des magasins hors place. Chacun de ces réseaux est, dans une certaine mesure, verticalement intégré, c.-à-d. que chacun joue au moins un autre rôle comme grossiste ou producteur.

Dans une large mesure, la structure du système est à l'image de deux points de vue de longue date : le premier voulant que le gouvernement doit réglementer l'accès à l'alcool pour des raisons de responsabilité sociale et le second, que la meilleure façon d'y arriver est de limiter rigoureusement le nombre de participants au système en attribuant un rôle direct et de premier ordre au gouvernement sur le plan opérationnel. Bien que nous soyons entièrement d'accord avec la première prémisse,

beaucoup d'autres territoires de compétence ont démontré qu'il existe des solutions de rechange plus efficaces pour la deuxième.

Notre défi consistait alors à déterminer la façon dont le système pourrait être restructuré pour stimuler la concurrence tout en respectant les principes définis par le gouvernement en vue d'orienter nos travaux, notamment le besoin de limiter l'accès à l'alcool.

Nous croyons avoir rempli notre mission. Notre stratégie établit un équilibre entre toutes les priorités qui sous-tendent le présent examen et s'efforce de trouver la meilleure solution pour les consommateurs, l'industrie et le gouvernement. Elle soutient un marché davantage ouvert et concurrentiel et répartit les risques et les rendements de façon appropriée.

Voici les éléments clés de la stratégie que nous recommandons :

- **Le rôle du gouvernement devrait être axé sur le contrôle de l'accès aux boissons alcooliques.** Dans ce contexte, il devrait accroître ses investissements dans la mise en application de la réglementation dans ce domaine. Nous croyons également que le cadre réglementaire actuel nécessite une rationalisation et une mise à jour, bien que cela aille quelque peu au-delà de la portée de notre mandat.

- **Le gouvernement devrait mettre aux enchères des permis d'une durée déterminée permettant au secteur privé d'exploiter des entreprises de vente d'alcool en gros et au détail.** Cela accroîtrait les revenus du gouvernement, ferait jouer les forces du marché, assouplirait le système et donnerait au consommateur un choix et une commodité accrus.

- **Le gouvernement devrait percevoir les revenus liés à la vente de boissons alcooliques aussitôt que possible dans la chaîne d'approvisionnement** (soit au niveau de la vente en gros). Il n'est pas nécessaire de posséder les installations de vente en gros ou au détail pour percevoir ces revenus.

Suivant notre stratégie, le gouvernement de l'Ontario conserverait l'équivalent de tous les revenus qu'il tire actuellement du système et, après une période de transition, récolterait 200 millions de dollars ou plus par année en plus-value.

Nous sommes conscients du fait que cette solution exige d'apporter des changements importants au système. Nous sommes d'avis que des changements marginaux ne produiront que des gains du même ordre pour les consommateurs, l'industrie ou le trésor public. Essentiellement,

le système actuel est le résultat de huit décennies de modifications superficielles.

Structure du rapport

La suite du présent rapport est organisée de la façon suivante :

- Le chapitre II, Ouvrir la voie, expose les grandes lignes de ce que nous ont dit les parties intéressées et la population, met en lumière les principaux enjeux et les met dans leur contexte et aborde les principales considérations en matière de politique publique, dont un aperçu des tendances dans le domaine de la vente au détail et les conclusions d'un examen opérationnel séparé mené par la LCBO.

- En s'appuyant sur ces assises, le chapitre III, Notre stratégie de transformation du système de vente d'alcool de l'Ontario, propose la nouvelle orientation que le système devrait prendre, selon nous. Il explique la façon dont nous avons procédé pour restreindre les choix, recommande un modèle, présente notre raisonnement et décrit les autres solutions envisagées.

- Finalement, la conclusion, Vers un système concurrentiel, résume nos observations et expose une vision d'avenir du système.

II. OUVRIR LA VOIE

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU : COMMENTAIRES DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DE LA POPULATION

Nous avons recherché une grande diversité de points de vue et adopté une stratégie active de consultation. Nous avons notamment publié des communiqués demandant aux gens de nous soumettre leurs commentaires par le biais de mémoires officiels, de lettres et de courriels, créé un site Web contenant un document de travail et un formulaire électronique de rétroaction et organisé des rencontres et des tables rondes avec les parties intéressées.

Au total, nous avons reçu plus de 50 mémoires écrits officiels, 40 formulaires de rétroaction en ligne, 100 propositions ou commentaires par courriel et 30 lettres. Le site Web mis sur pied pour l'examen a enregistré plus de 3 000 visites individuelles.

Consultations

En février et mars 2005, nous avons rencontré un large éventail de groupes d'intervenants, soit lors de rencontres individuelles, soit dans le cadre de tables rondes. Ces rencontres nous ont aidés à recueillir de l'information et à comprendre les préoccupations propres aux diverses parties.

Les rencontres individuelles se sont déroulées avec les principaux intervenants du secteur des boissons alcooliques : la LCBO, les grandes brasseries canadiennes (représentant la BRI), Spirits Canada et le Wine Council of Ontario. Nous avons également rencontré individuellement des associations de maintien de l'ordre et les syndicats représentant les employés de The Beer Store (nom des magasins de détail de la BRI) et de la LCBO.

Nos trois tables rondes ont permis à un groupe représentatif de parties intéressées de participer à des discussions générales avec les membres du Comité sur un thème précis.

La première, axée sur les questions liées au commerce et à l'industrie, a réuni de petits brasseurs, des viticulteurs, des groupes du domaine de l'hôtellerie et des agents importateurs de vin, de spiritueux et de bière.

Les personnes préoccupées par les questions de santé publique et de responsabilité sociale ont été invitées à notre deuxième table ronde. Elles nous ont affirmé que le système actuel limite de façon raisonnable la consommation d'alcool et réduit par le fait même les risques qui découlent d'une consommation excessive.

Au cours de la troisième et dernière table ronde, nous avons principalement abordé les questions de réutilisation et de recyclage responsables. Des groupes écologiques ont exprimé fortement leur appui à une évaluation indépendante des aspects économiques du cycle de vie

des contenants de boissons alcooliques comme fondement des décisions en matière de politique de recyclage.

Ces rencontres ont mis en évidence le fait que tous les intervenants désirent travailler ensemble dans le cadre de la structure actuelle, même s'ils croient souvent que le système pourrait ou devrait être amélioré. Par exemple, les groupes de santé publique ont parlé de la manière dont ils collaborent avec la LCBO, la BRI et les autres intervenants du secteur afin de sensibiliser davantage la population en matière de consommation responsable. Les agents importateurs ont indiqué qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les établissements autorisés (p. ex., les bars et les restaurants) afin d'élargir le choix de boissons offertes aux consommateurs lorsqu'ils mangent à l'extérieur. La LCBO et la BRI ont mentionné qu'elles travaillaient conjointement à accroître la sensibilisation au programme de consignation des bouteilles de bière.

Préoccupations des principales parties intéressées

Responsabilité sociale

Des associations de santé publique, des syndicats et des représentants des services chargés de l'application de la loi nous ont dit que les questions de responsabilité sociale doivent faire l'objet d'une sérieuse réflexion avant que toute modification soit apportée au système de vente d'alcool existant. Les trois groupes ont déclaré que la responsabilité sociale est l'un des points forts du système actuel.

Il nous apparaît évident que les parties intéressées partagent la conviction que le système de vente d'alcool doit maintenir la responsabilité sociale. Nous sommes entièrement d'accord sur ce point.

Accessibilité, possibilités et souplesse

Nos discussions avec les parties intéressées ont également révélé qu'après une évolution de 78 ans, le système actuel n'est ni aussi rationnel ni aussi souple que ce qu'il devrait être, selon la plupart d'entre elles. Nous concluons néanmoins que les intervenants ont appris à fonctionner dans le cadre du système, même si cela les a amenés à adopter ou à maintenir des pratiques commerciales qui n'auraient pas lieu d'être dans un environnement économique plus ouvert.

Au cours de nos consultations, nous avons compris que les intervenants avaient investi dans le système actuel. Nous n'avons donc pas été surpris lorsqu'ils nous ont fait savoir qu'ils préféraient des changements modestes au statu quo. Bien que nous soyons conscients de ces préoccupations, il nous est difficile de convenir qu'il faudrait éviter à tout prix les changements d'envergure.

Les intervenants œuvrant au sein du système s'inquiètent du fait que ce dernier, tel qu'il est structuré actuellement, n'a pas la souplesse qu'il faudrait dans le contexte de la vente au détail au XXI^{e} siècle.

- Les petits producteurs et les agents importateurs sont frustrés parce que l'accès au marché de la vente au détail se limite essentiellement à un ou deux réseaux, selon le produit.

- Alors que les brasseurs peuvent rejoindre les consommateurs par le biais soit de la LCBO, soit de la BRI, les producteurs de spiritueux et la plupart des établissements vinivoles ne peuvent les atteindre que par la LCBO, à l'exception des points de vente au détail sur les lieux de production et leurs sites Web.

- Les petits marchands de vin de l'Ontario sont inquiets en raison des limitations de la LCBO à mettre tous les vins ontariens sur ses tablettes. Les petites brasseries ontariennes et les agents importateurs de produits-créneaux font face à des contraintes similaires.

- Les agents importateurs dont les produits ne se rendent pas jusqu'aux magasins de la LCBO déclarent qu'ils ne peuvent accroître la demande des consommateurs que lentement en passant les commandes de leurs clients par le biais des services spéciaux de la LCBO.

- Comme la BRI appartient aux trois plus importantes brasseries de l'Ontario, certains petits brasseurs sont inquiets de la visibilité que peuvent avoir leurs produits lorsqu'un grand réseau de vente en gros et au détail est géré par leurs concurrents.

Tout compte fait, les participants du secteur ont deux visions du système d'aujourd'hui. Ils apprécient l'envergure et le pouvoir de ses systèmes de distribution, mais sont irrités par son manque de souplesse. En ce qui concerne l'avenir, ils partagent une préoccupation commune en ce sens que leur potentiel de croissance en Ontario n'a d'égal que leur accès au marché.

Par suite de ces préoccupations, certains membres de l'industrie nous ont dit qu'ils aimeraient voir l'ajout de nouveaux réseaux de vente en gros ou au détail afin qu'ils puissent stimuler la demande à l'égard de leurs produits et répondre plus rapidement aux besoins des consommateurs. Les agents importateurs et les propriétaires d'établissements autorisés sont notamment d'avis qu'un autre service d'entreposage et de distribution pourrait répondre à leurs besoins particuliers. De plus, les établissements vinicoles et les agents importateurs estiment que l'ajout de quelques magasins spécialisés privés pourrait offrir une avenue pour la vente au détail de produits à faible volume et de produits-créneaux que la LCBO ne tient pas en stock.

Les intervenants de l'industrie admettent en règle générale que la souplesse devrait être une caractéristique importante du système. Là encore, nous sommes d'accord. Nous croyons que le système de vente d'alcool devrait être souple et permettre un accès raisonnable et des possibilités pour tous.

Autres questions

Lors de leurs rencontres avec le Comité, les parties intéressées ont soulevé un certain nombre de questions concernant le service dans les établissements autorisés. Alors qu'elles dépassent la portée de notre examen du système de vente en gros et au détail et de distribution, nous profitons de cette occasion pour porter ces questions à l'attention du gouvernement.

Application de la réglementation

Les forces de police et les établissements autorisés ont tous deux soulevé des questions concernant l'application des lois en matière d'alcool.

Qui plus est, ils ont exhorté le gouvernement à s'assurer que les audiences relatives aux permis d'alcool sont tenues dans les plus brefs délais, en soulignant que de longs délais affaiblissent l'effet dissuasif des sanctions.

Les établissements autorisés ont également proposé l'établissement de sanctions progressives ou par étapes. Elles comprendraient, par exemple, des avertissements écrits ou des contraventions automatiques pour les premières infractions au lieu du processus d'audience.

Ils ont exprimé des inquiétudes quant à la vente d'alcool aux mineurs. Bien que les corps policiers soient d'avis que le système actuel prévienne efficacement une telle situation dans les points de vente au détail, ils font observer qu'il est difficile de mesurer ce phénomène puisque les règlements ne leur permettent pas d'impliquer des mineurs lors des vérifications de conformité.

Les établissements autorisés trouvent injuste le fait de devoir supporter la majorité du risque lorsque des mineurs utilisent de fausses pièces d'identité, surtout lorsque la technologie permet de les falsifier plus facilement et les rend donc plus difficiles à détecter. Bien que l'utilisation d'une fausse identité constitue une infraction à la *Loi sur les permis d'alcool*, on nous dit que les mineurs sont rarement pénalisés pour ce délit. Alors qu'ils apportent la preuve que ces établissements ont accepté de faux documents, ils échappent généralement eux-mêmes aux conséquences.

Nous croyons qu'une application de la loi dans des délais appropriés et des sanctions significatives sont essentielles dans le système actuel et

tout système futur. Le gouvernement doit s'attaquer à ces questions peu importe la décision qu'il prendra au sujet de la structure du système.

Nous l'encourageons à surveiller de près le rendement juridictionnel de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO). Nous admettons également qu'il est de plus en plus difficile de continuer à empêcher les mineurs d'acheter des boissons alcooliques dans un environnement de divertissement et de vente au détail en constante évolution. Il sera nécessaire de se munir des meilleurs outils de réglementation disponibles afin de relever ces défis.

Nous sommes convaincus que les détaillants, les établissements autorisés, la CAJO et les corps policiers pourront continuer de maintenir la responsabilité sociale pour autant qu'un cadre réglementaire approprié soit mis en place et que les ressources consacrées à l'application de la loi soient accrues.

Recommandation

Afin de rationaliser et de moderniser le cadre d'application de la réglementation relative à l'alcool, nous recommandons au gouvernement de rapidement mettre en œuvre des modifications qui mèneraient à :

- une réforme du processus d'audience relatif aux infractions liées aux permis d'alcool;
- des mesures législatives et d'application de la loi davantage efficaces en ce qui a trait à la consommation d'alcool chez les mineurs.

Développement touristique

Les associations représentant les établissements autorisés – les bars, les restaurants et autres établissements servant des boissons alcooliques – ont préconisé des modifications à la réglementation actuelle en matière d'alcool afin de les aider à concurrencer d'autres destinations touristiques. Elles aimeraient plus précisément que la réglementation soit élargie pour permettre aux centres de villégiature d'offrir des boissons alcooliques dans les forfaits de voyage tout compris.

Nous constatons que les établissements vinicoles, les brasseries et les distilleries jouent un rôle appréciable dans l'offre de destinations touristiques. Nous croyons que les secteurs de l'hôtellerie et des produits alcoolisés pourraient profiter du mariage de leurs efforts promotionnels. Nous croyons savoir que le gouvernement projette de revoir la *Loi sur les permis d'alcool* et ses règlements d'application et nous l'invitons à saisir cette occasion pour envisager des modifications appuyant le développement touristique.

Considérations d'intérêt public

En plus de mener des consultations, nous avons examiné en profondeur plusieurs considérations d'intérêt public et tenu compte de nos conclusions.

Participation du gouvernement au système

L'une des questions clés que le gouvernement nous a demandé de considérer d'emblée était celle-ci : Quel rôle le gouvernement devrait-il jouer dans le système de vente d'alcool?

Le gouvernement provincial, incluant la LCBO et la CAJO, remplit actuellement une multitude de rôles :

- la réception initiale des boissons alcooliques importées;
- le contrôle des prix de détail des boissons alcooliques;
- la fixation et l'application du prix minimal des boissons alcooliques;
- la perception de droits sur l'alcool;
- la vente en gros et l'entreposage;
- la vente au détail directement aux consommateurs;
- la promotion des boissons alcooliques d'origine ontarienne;
- l'éducation du public en matière de consommation responsable;
- l'établissement et l'application de diverses lois relatives à la consommation excessive d'alcool;
- la délivrance de permis aux bars, aux restaurants et aux fabricants et la réglementation de leurs pratiques.

Nous avons commandé une étude portant sur plusieurs territoires de compétence qui nous a révélé que seulement un des 18 autres territoires examinés, soit la Nouvelle-Écosse, a une présence gouvernementale sur le marché de la vente d'alcool plus forte que celle de l'Ontario.

Le point central de notre examen consistait à déterminer la façon dont ces rôles appuient les objectifs suivants : un meilleur choix et plus de commodité pour les consommateurs, un système souple pour les fournisseurs, un système ouvert, concurrentiel et économiquement sain, un rendement approprié pour le gouvernement et le maintien de la responsabilité sociale.

Nous croyons fermement que le gouvernement doit assumer un rôle permanent sur le plan de la réglementation de l'accès aux boissons alcooliques. Ce rôle est, sans équivoque, d'intérêt public et n'est pas négociable. Il s'agit d'une prémisse fondamentale sur laquelle reposent toutes nos autres conclusions.

Nous en sommes arrivés à cette conclusion en raison du fait que l'alcool n'est pas un produit de consommation ordinaire. Une consommation excessive met en péril à la fois les personnes et la société tout entière.

Par suite des recherches et des études portant sur d'autres territoires de compétence, nous sommes cependant arrivés à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire que le gouvernement assume les rôles de grossiste et de détaillant pour atténuer ces risques.

Cela étant dit, nous avons cru utile d'examiner plus attentivement le rôle actuel du gouvernement en tant que grossiste et détaillant et comment l'évolution de ce secteur pourrait changer la donne.

Examen opérationnel de la LCBO

Conformément au rôle du gouvernement en matière de réglementation, la mission originale de la LCBO était de contrôler l'importation ainsi que la vente en gros et au détail de l'alcool. La propriété des points de vente au détail était tout simplement un moyen d'arriver à cette fin.

Cependant, la vente au détail est presque devenue à l'heure actuelle une fin en soi; l'organisme ayant la responsabilité de contrôler l'alcool en Ontario est devenu l'un des plus importants distributeurs d'alcool au monde. La LCBO a intérêt à vendre plus de boissons alcooliques. C'est ce qu'elle fait d'ailleurs activement par le biais de magasins à l'atmosphère raffinée et invitante, de la publicité et même de programmes de récompenses pour les consommateurs.

Cela ne se veut pas une critique de la gestion de la LCBO. Elle fait, en réalité, exactement ce que le système actuel attend d'elle.

Dans le cadre des engagements pris dans le cadre du budget de 2004, le gouvernement de l'Ontario a demandé à un tiers indépendant de procéder à un examen opérationnel de la LCBO au début de 2005. La société chargée de cet examen doit évaluer l'efficacité et l'efficience des activités de la LCBO sur le plan de la maximisation des revenus du gouvernement et formuler des recommandations sur les points qui permettraient d'améliorer le rendement de la LCBO.

L'examen opérationnel a été mené séparément de l'étude entreprise par le Comité, qui portait sur l'ensemble du système de vente d'alcool. Nous avons cependant reçu un bref exposé sur les conclusions de cet examen.

L'examen opérationnel a relevé que la LCBO est un organisme bien géré qui s'est transformé avec succès en détaillant moderne. Il a aussi conclu, cependant, qu'elle doit gérer de façon plus active sa structure de coûts.

Bien que le rendement de la LCBO puisse être amélioré, nous sommes d'avis que l'enjeu fondamental est d'ordre structurel plutôt qu'opérationnel. Nous devons également exprimer de sérieuses réserves quant à la capacité de la LCBO de demeurer à la fine pointe du progrès dans les années à venir. Cela est particulièrement vrai dans le

secteur de la vente au détail. À l'échelle mondiale, ce dernier subit des changements rapides qui accroîtront nettement le risque commercial.

L'avenir de la vente au détail

Nos conseillers ont observé que, sur le plan mondial, les détaillants prospères doivent constamment réduire leurs coûts tout en adoptant de nouvelles méthodes permettant de cibler davantage la clientèle. Pour ce faire, ils doivent faire preuve de souplesse et investir dans l'innovation. Dans le secteur de la vente d'alcool plus précisément, des changements importants dans la distribution en gros et la vente au détail s'opèrent partout dans le monde. Au niveau de la vente au détail, la tendance est aux assortiments de produits localisés et personnalisés et à l'accroissement de la commodité des lieux de vente.

Les forces qui animent ce changement comprennent :

- la hausse et le déplacement des attentes des clients en matière de qualité du service, de produits localisés et de prix;
- le fait que le modèle actuel des magasins à grande surface parviendra à maturité et qu'il sera nécessaire de mettre en place de nouveaux types de magasins;
- le besoin d'accroître la productivité et de réduire les coûts au lieu d'augmenter les prix au détail;
- le besoin impératif de fournir une valeur maximale aux propriétaires, qu'il s'agisse du secteur privé ou public.

Il est difficile pour tout détaillant de boissons alcooliques, et même pour la LCBO, qui jouit d'une position monopolistique, d'équilibrer avec succès ces forces souvent contradictoires. L'évolution des modes de vie stimule les attentes des consommateurs ontariens en ce qui a trait à la sélection et à la commodité des produits de la même façon qu'elle agit dans d'autres territoires de compétence.

Par ailleurs, nous croyons que la résistance dont font constamment preuve les consommateurs à l'égard des hausses de prix forcera les détaillants à offrir de meilleurs services à moindre coût. Ces derniers devront améliorer les réseaux d'approvisionnement, la gestion et les processus commerciaux ainsi que la technologie sous-jacente. De même, les magasins se sentiront obligés à la fois d'offrir un excellent service et d'accroître l'efficacité sans hausser les coûts. Le défi consistera à équilibrer les investissements afin d'améliorer autant la productivité que les niveaux de service.

La question de responsabilité sociale demeurera une priorité déterminante dans le système de vente d'alcool. La population s'attendra à ce qu'elle soit réglée de façon significative alors même que le système s'efforce de répondre aux nouvelles attentes des consommateurs.

Somme toute, la dynamique du commerce de détail évolue rapidement. Afin de répondre à la demande des consommateurs, d'importants changements seront nécessaires quant à la dimension des commerces, leur format, leur emplacement et les produits qu'ils offrent. Les détaillants, incluant la LCBO, devront investir dans l'élaboration de nouveaux concepts, rénover les magasins existants, en ajouter de nouveaux et créer des chaînes d'approvisionnement plus efficientes. En 2003-2004, la LCBO a investi plus de 32 millions de dollars dans l'amélioration de ses activités. Tout porte à croire que les détaillants devront accroître les investissements de ce type dans le futur. Par contre, ils devront en même temps réduire leurs coûts d'exploitation. Les intervenants devront alors faire preuve de rapidité, d'innovation et de concentration.

Nous considérons qu'un organisme gouvernemental comme la LCBO éprouvera beaucoup de difficultés dans cet environnement. Du côté des ventes, les activités de détail affichent des coûts de main-d'œuvre élevés et une forte proportion de personnel à temps plein comparativement aux autres entreprises commerciales et de vente au détail. Ces facteurs continueront de remettre en cause la capacité de la LCBO à réduire ses coûts et à contenir la hausse des prix, particulièrement dans le contexte des relations de travail au sein d'un monopole. Du côté de l'approvisionnement, les politiques actuelles ne lui permettent pas de tirer pleinement profit de son pouvoir d'achat ou de bénéficier des pratiques commerciales qui ont cours dans le secteur privé.

Bien que le rendement de la LCBO puisse s'améliorer, les changements qui s'imposeraient sur le plan politique seraient considérables. En outre, et ce point est déterminant pour nous, améliorer la LCBO ne rendrait pas le système plus concurrentiel et n'offrirait pas une plus grande commodité ni plus de choix.

Autres participants du système

Afin de placer en contexte le rôle du gouvernement, nous avons également tenu compte de celui des autres participants du système.

Dans les années 1920, au moment où les assises du système actuel ont été établies, le choix évident pour contrôler l'accès aux boissons alcooliques s'est porté sur une limitation stricte du nombre d'intervenants pouvant distribuer le produit et le vendre au détail, en réservant une place importante au gouvernement sur le marché.

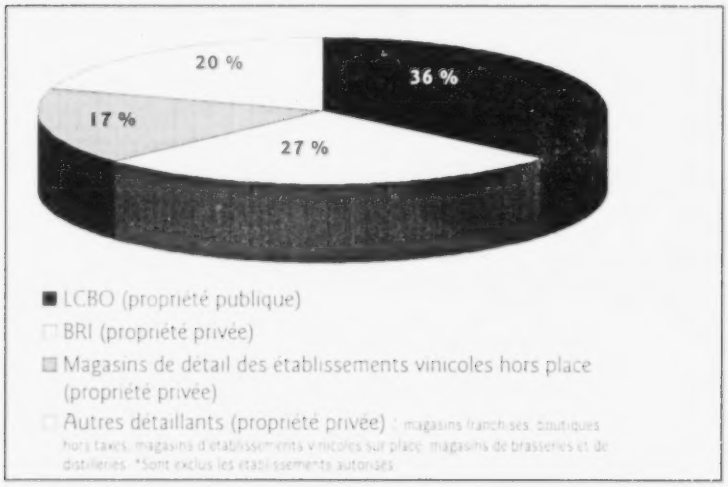
Il en a résulté la création d'un organisme d'État, la LCBO, auquel l'on a confié le contrôle exclusif de la vente au détail des spiritueux et, à cette époque, du vin. Au cours de la même période, la Brewers' Warehousing Company Ltd. (BWCL), propriété de l'industrie brassicole, a commencé

à distribuer de la bière aux points de vente au détail appartenant à des entrepreneurs.

Depuis ce temps, le système est resté pratiquement inchangé. Dans les années 1940, la BWCL a acheté et consolidé les points de vente des entrepreneurs. La LCBO a lancé, dans les années 1960, des magasins franchisés, qui appartiennent à des propriétaires-exploitants privés, afin de servir les petites collectivités. Depuis 1975, on permet aux établissements vinicoles canadiens d'ouvrir des magasins de détail hors place, quoique des accords commerciaux internationaux aient bloqué ultérieurement le nombre de ces points de vente.

Aujourd'hui, comme l'illustre la figure 1, le système de vente d'alcool ontarien se caractérise par un petit nombre d'intervenants au niveau de la vente au détail qui appartiennent essentiellement soit au gouvernement, soit aux producteurs.

FIGURE 1. POINTS DE VENTE D'ALCOOL AU DÉTAIL*



Nécessité de modifier la structure du système

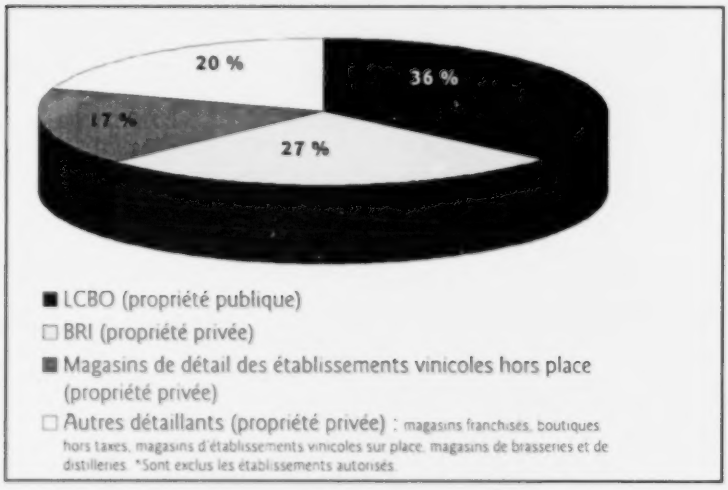
Bien que nous admettions que le gouvernement doit contrôler l'accès à l'alcool et que la structure actuelle lui permet effectivement de le faire, nous nous sommes demandé si cette dernière est vraiment la meilleure dans un contexte où d'autres considérations importantes, telles que le choix du consommateur, la compétitivité des prix, la commodité, les revenus tirés par le gouvernement et la souplesse, sont prises en compte. Il s'agissait d'un point crucial pour nous permettre de déterminer si le système actuel établit le meilleur équilibre possible pour la population de l'Ontario.

à distribuer de la bière aux points de vente au détail appartenant à des entrepreneurs.

Depuis ce temps, le système est resté pratiquement inchangé. Dans les années 1940, la BWCL a acheté et consolidé les points de vente des entrepreneurs. La LCBO a lancé, dans les années 1960, des magasins franchisés, qui appartiennent à des propriétaires-exploitants privés, afin de servir les petites collectivités. Depuis 1975, on permet aux établissements vinicoles canadiens d'ouvrir des magasins de détail hors place, quoique des accords commerciaux internationaux aient bloqué ultérieurement le nombre de ces points de vente.

Aujourd'hui, comme l'illustre la figure 1, le système de vente d'alcool ontarien se caractérise par un petit nombre d'intervenants au niveau de la vente au détail qui appartiennent essentiellement soit au gouvernement, soit aux producteurs.

FIGURE 1. POINTS DE VENTE D'ALCOOL AU DÉTAIL*



Nécessité de modifier la structure du système

Bien que nous admettions que le gouvernement doit contrôler l'accès à l'alcool et que la structure actuelle lui permet effectivement de le faire, nous nous sommes demandé si cette dernière est vraiment la meilleure dans un contexte où d'autres considérations importantes, telles que le choix du consommateur, la compétitivité des prix, la commodité, les revenus tirés par le gouvernement et la souplesse, sont prises en compte. Il s'agissait d'un point crucial pour nous permettre de déterminer si le système actuel établit le meilleur équilibre possible pour la population de l'Ontario.

En examinant le système dans son ensemble, y compris les aspects publics et privés, nous croyons que le défi fondamental est d'ordre structurel et ne se limite pas au rendement de la LCBO. Nous sommes arrivés à la conclusion que, pour maximiser la valeur du système de vente d'alcool dans son ensemble pour la population de l'Ontario, il sera nécessaire de restructurer de fond en comble tous les aspects de la vente en gros et au détail du vin, de la bière et des spiritueux.

La réduction du rôle du gouvernement en matière d'exploitation ou de prestation directe de services entraîne nécessairement un accroissement de celui des concurrents du secteur privé. Nous n'avons aucun scrupule à procéder ainsi. Notre stratégie visant à transformer le système demande particulièrement au gouvernement d'octroyer, par le biais d'un processus de mise aux enchères, des permis aux grossistes et aux détaillants de boissons alcooliques pour une durée déterminée.

Afin de tirer avantage de ce changement cependant, le gouvernement doit réexaminer fondamentalement son rôle. Un système qui est véritablement ouvert à tous les grossistes et détaillants responsables du secteur privé qui soumissionnent et obtiennent des permis du gouvernement ne devrait pas inclure d'entreprises d'État.

Nous sommes conscients que tout changement majeur s'accompagne de problèmes de transition, que certains pourraient préférer éviter. Nous sommes cependant préoccupés par le fait que ces problèmes ne se régleront pas d'eux-mêmes. Si le système n'est pas modifié maintenant, il nécessitera des changements plus étendus et plus onéreux dans le futur.

Responsabilité sociale

L'une des forces du système actuel, comme nous l'avons entendu dire durant les consultations, est son efficacité à assurer une responsabilité sociale.

L'un des principes directeurs de notre examen était la nécessité de maintenir la responsabilité sociale en matière de consommation, d'entreposage, de distribution et de vente de boissons alcooliques. On nous a aussi spécifiquement demandé de formuler des recommandations sur la façon de fournir aux consommateurs un accès responsable aux points de vente.

De plus, notre cadre de référence nous a amenés à évaluer la façon dont se compare le système de vente d'alcool de l'Ontario à celui d'autres territoires de compétence tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Nous considérons les différentes stratégies utilisées pour promouvoir la responsabilité sociale comme un élément crucial de cette comparaison.

Étant donné l'importance et la complexité de ces questions, nous avons fait appel à des experts de l'extérieur pour nous aider à mieux

les comprendre. Nous avons demandé au Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM) d'examiner la documentation sur la responsabilité sociale et d'en synthétiser les résultats. Le CTSM a recruté des experts internationaux afin de l'aider à rédiger un rapport exhaustif exposant les principaux résultats des recherches menées sur la responsabilité sociale dans le contexte d'un système de vente d'alcool.

Nous avons également retenu les services de la société-conseil Grant Thornton pour entreprendre une recherche sur la façon dont 19 territoires de compétence différents en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde s'attaquent aux questions de vente et de contrôle de l'alcool. Ces consultants ont examiné une variété de facteurs et certaines de leurs observations portent sur la responsabilité sociale.

Le concept de responsabilité sociale

Les principaux points du rapport de la CTSM peuvent se résumer comme suit :

- L'alcool est accepté comme faisant partie de la société ontarienne moderne. Près de 80 pour cent des Ontariens et Ontariennes déclarent avoir consommé de l'alcool au cours de l'année précédente, la plupart sans causer de préjudices à eux-mêmes ni à autrui. Des milliers d'emplois et des revenus gouvernementaux substantiels dépendent de la production, de la distribution et de la vente de boissons alcooliques. De plus, la consommation modérée d'alcool peut avoir des effets bénéfiques sur la santé dans certains cas.

- Toutefois, ces avantages doivent être envisagés à la lumière des problèmes de société et de santé pouvant résulter d'une consommation excessive d'alcool. Des recherches ont démontré qu'une consommation immodérée pouvait contribuer à provoquer des maladies, des décès prématurés, de la violence, des accidents et des pertes de productivité.

- Depuis la fin de la prohibition, la politique gouvernementale vise principalement à trouver un juste équilibre entre les avantages et les méfaits potentiels de l'alcool. Le rapport du CTSM souligne que le concept de responsabilité sociale, dans le contexte d'un système de vente d'alcool, fait référence aux politiques et aux pratiques liées à la réduction des préjudices. Nous sommes d'accord avec cette définition.

- Des études canadiennes et européennes menées depuis l'an 2000 ont révélé qu'une hausse de la consommation dans la population augmente potentiellement les risques de conséquences sérieuses. Par conséquent, des politiques et des pratiques qui ont pour effet

d'accroître la consommation d'alcool moyenne ou par habitant risquent d'augmenter les méfaits liés à l'alcool, y compris les décès.

- Le rapport du CTSM a conclu que « ...les politiques de santé et de sécurité publique qui réglementent l'accessibilité à l'alcool ont des effets bénéfiques sur les gens, quelles que soient leur expérience et leurs pratiques en matière de consommation d'alcool. » Nous sommes d'accord avec ces observations et croyons que la réglementation de l'accès à l'alcool est et doit rester une fonction fondamentale du gouvernement.

Étude de plusieurs territoires de compétence

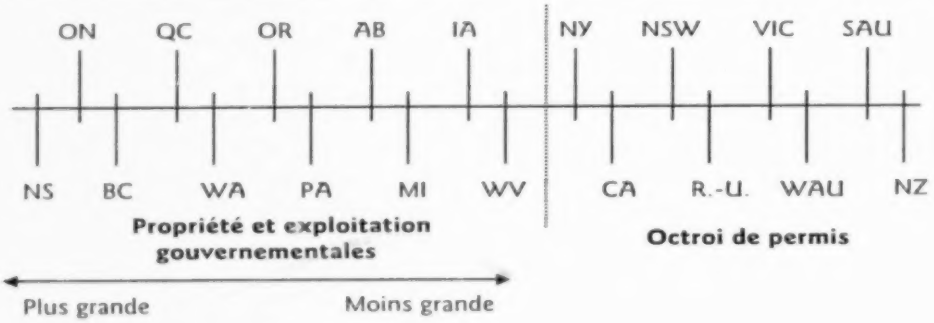
L'étude de Grant Thornton a confirmé qu'en raison des possibilités de consommation excessive d'alcool, la plupart des gouvernements modernes ne traitent pas cette boisson comme un produit de consommation ordinaire et ont pris des mesures pour en réglementer l'offre et la demande. En fait, les 19 territoires de compétence étudiés contrôlent la production et la vente d'alcool jusqu'à un certain point.

Cependant, la comparaison établie par cette étude n'a révélé aucune stratégie généralement acceptée de contrôle des boissons alcooliques, les gouvernements choisissant parmi différents outils ou mécanismes d'intervention. En grande majorité, les différences observées entre les systèmes sont fonction des différentes réalités sociales, économiques et historiques de chaque territoire de compétence.

L'étude de Grant Thornton a relevé qu'un grand nombre de systèmes de vente d'alcool peuvent atteindre essentiellement les mêmes objectifs en matière de politique d'intérêt public. En particulier, la propriété et l'exploitation étendues du système par les pouvoirs publics ne sont pas essentielles au maintien de la responsabilité sociale.

En nous appuyant sur les recherches effectuées par nos experts-conseils, nous avons placé chacun des 19 territoires de compétence le long d'un continuum de participation plus ou moins grande des gouvernements dans le système de vente d'alcool. À une extrémité, on trouve des systèmes dont l'État est propriétaire-exploitant et, à l'autre, des systèmes de permis délivrés par l'État à d'autres intervenants pour l'importation, la distribution et la vente de boissons alcooliques. Au milieu se situent les gouvernements qui ont choisi de demeurer propriétaires de certaines fonctions de vente en gros et au détail, mais qui en ont imparti ou privatisé certaines autres (figure 2).

FIGURE 2 : PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS AU SYSTÈME DE VENTE D'ALCOOL



Plus élevées =	Activités importantes de vente au détail et de distribution appartenant au gouvernement et exploitées par ce dernier.
Moins élevées =	Vente au détail principalement assurée par des détenteurs de permis du secteur privé; le gouvernement conserve les activités d'importation et de distribution.
Permis =	Le rôle du gouvernement en matière de vente au détail, de distribution et d'importation se limite à la délivrance de permis.

Alberta (AB)	Nouvelle-Écosse (NS)	Oregon (OR)	Victoria, Australie (VIC)
Colombie-Britannique (BC)	Nouvelle-Galles du Sud (NSW)	Pennsylvanie (PA)	Washington (WA)
Californie (CA)	État de New York (NY)	Québec (QC)	Australie-Occidentale (WAU)
Iowa (IA)	Nouvelle-Zélande (NZ)	Royaume-Uni (R.-U.)	Virginie occidentale (WV)
Michigan (MI)	Ontario (ON)	Australie-Méridionale (SAU)	

La propriété et l'exploitation gouvernementales ont tendance à être plus répandues en Amérique du Nord, tandis que des pays tels que le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font davantage appel à des systèmes de permis. Ces systèmes sont conçus de façon à permettre au gouvernement de superviser le système sans devoir participer aux activités de vente en gros et au détail au jour le jour.

L'incidence des pratiques de vente au détail

Le Comité a soigneusement évalué l'importance de certaines pratiques de vente au détail, dont les prix, la densité des points de vente et le mode de propriété.

Les prix

D'après le rapport du CTSM, les preuves voulant que le prix de l'alcool, y compris les taxes, influe de manière déterminante sur la consommation et les problèmes connexes sont irréfutables. Les études citées par le CTSM indiquent qu'une hausse du coût de l'alcool vendu aux consommateurs fait baisser les taux de consommation, notamment chez les gros buveurs, et par conséquent les problèmes connexes. Inversement, une baisse du coût de l'alcool vendu aux consommateurs augmente les taux de consommation et, par conséquent, les problèmes qui y sont liés.

Nous pensons que le prix de l'alcool constitue un aspect essentiel de la responsabilité sociale. Pour cette raison, notre stratégie de transformation du système de vente d'alcool maintient une politique de prix minimal. La vente au détail à des prix très réduits devrait être interdite. Bien que nous envisagions une concurrence des prix dans un marché plus ouvert, nous sommes convaincus qu'il ne faut pas permettre aux détaillants de vendre des boissons alcooliques à des prix inférieurs au prix minimal fixé par le gouvernement. Cette démarche se fonde sur la reconnaissance du fait que la fixation des prix constitue l'un des outils les plus efficaces pour encourager une consommation d'alcool socialement responsable.

Densité des points de vente

Le travail que le CTSM a effectué pour nous a également mis en évidence l'incidence potentielle de la densité des points de vente, c'est-à-dire le nombre de magasins qui vendent de l'alcool au détail dans un secteur donné. Certaines des recherches les plus récentes confirment généralement l'existence d'un lien positif entre la densité des points de vente et la consommation d'alcool et les problèmes connexes.

Ces résultats laissent supposer qu'il convient d'être prudent quant à l'augmentation du nombre de points de vente au détail. En conséquence, notre stratégie de transformation du système de vente d'alcool veillerait à limiter le nombre de points de vente au détail dans la province et dans certains secteurs géographiques. La démarche que nous proposons conserverait approximativement le nombre actuel de points de vente d'alcool à l'échelle de la province.

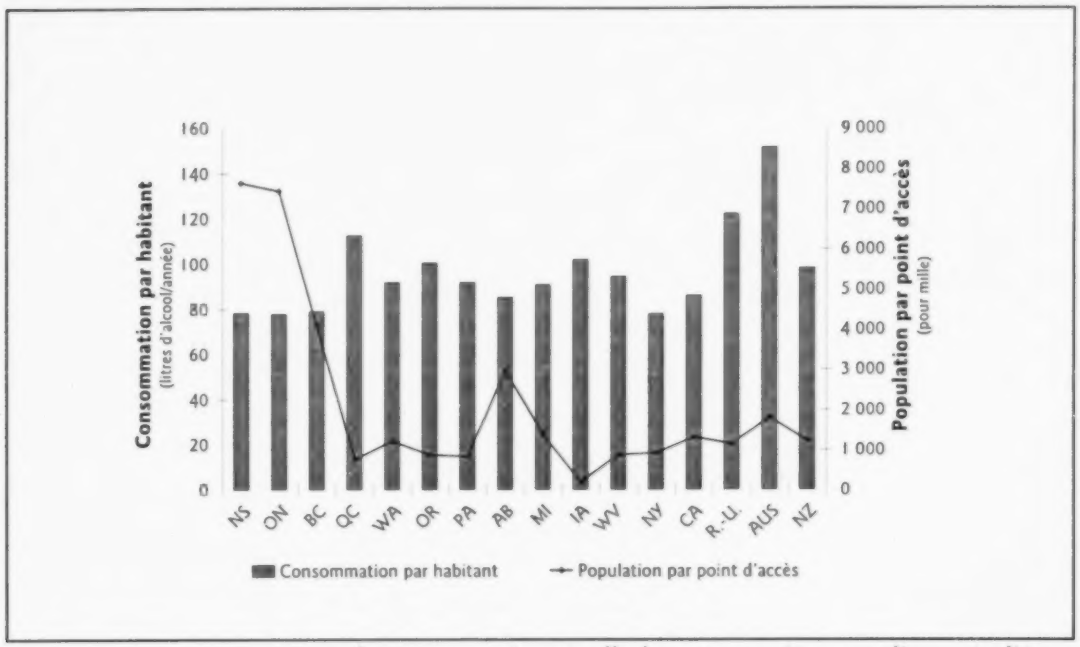
Mode de propriété

Le rapport du CTSM et l'étude portant sur plusieurs territoires de compétence ont tous deux examiné l'incidence de la propriété privée par rapport à la propriété publique des points de vente. Certaines recherches sur la santé publique mentionnées par le CTSM indiquent une légère corrélation entre la propriété privée, l'augmentation du nombre de points de vente et la hausse de la consommation.

Taux de consommation – On suppose souvent que la consommation d'alcool augmente à mesure que la participation opérationnelle du gouvernement diminue au jour le jour. La comparaison des taux de consommation qu'a effectuée Grant Thornton entre les territoires de compétence laisse entendre que la réalité est plus complexe.

Par exemple, la Nouvelle-Écosse affiche à peu près le même taux de consommation que l'Ontario et la Colombie-Britannique, bien que la propriété et la présence opérationnelle du gouvernement sur le marché soient plus importantes. En Alberta, la privatisation de la vente au détail d'alcool ne semble pas avoir entraîné une consommation par habitant de

FIGURE 3. CONSOMMATION PAR HABITANT ET POPULATION PAR POINT D'ACCÈS



beaucoup supérieure à celle des autres provinces canadiennes étudiées (figure 3).

L'ensemble des données nous a amenés à conclure qu'il n'y avait pas de lien concluant entre les habitudes de consommation et le type de système de contrôle mis en place. Plusieurs systèmes de contrôle se sont montrés efficaces dans le cadre du maintien de la responsabilité sociale.

Points d'accès – L'analyse de Grant Thornton a confirmé que, dans les territoires de compétence où le gouvernement avait autorisé une plus grande participation du secteur privé à la vente au détail, le nombre de points d'accès avait augmenté. Par exemple, après la privatisation, l'Alberta est passée de 304 points de vente au détail en 1993 à 1 087 points de vente en 2005. (Le nombre de points de vente au détail a quasiment doublé entre 1993 et 1995, l'augmentation ayant été beaucoup plus progressive au cours des années suivantes.) La Colombie-Britannique est passée de 796 à 1 029 points de vente à la suite de l'expansion du réseau de vente au détail privé en 2002.

Toutefois, certains territoires de compétence ayant adopté un régime de permis (tels que l'État de New York, la Californie ainsi que le Royaume-Uni) comptent en fait moins de points d'accès par habitant que plusieurs autres territoires (tels que le Québec, la Pennsylvanie et l'Oregon) où le

gouvernement intervient de manière bien plus directe dans le système (figure 3).

Selon notre évaluation de ces données, nous estimons qu'il faudrait limiter le nombre de points de vente au détail et que le meilleur moyen d'y parvenir passe par la réglementation et la délivrance de permis. Nous proposons, dans le cadre de notre stratégie de transformation du système, de limiter le nombre de points de vente, tant à l'échelle de la province que dans des secteurs géographiques définis.

La situation actuelle en Ontario

Cadre législatif

Outre l'analyse des travaux de recherche sur la responsabilité sociale et les comparaisons entre les territoires de compétence, nous avons également examiné la législation et les pratiques de vente au détail actuellement en vigueur pour contrôler la vente d'alcool en Ontario.

La *Loi sur les alcools*, la *Loi sur les permis d'alcool* et la réglementation connexe établissent les mécanismes de contrôle. Ces lois prévoient l'établissement de prix minimaux par produit à l'échelle de l'Ontario et réglementent la vente d'alcool, rendant, par exemple, illégale la vente aux mineurs ou aux personnes intoxiquées. La *Loi sur les alcools* autorise la LCBO à importer et à vendre de l'alcool et confirme son rôle comme premier réceptionnaire de tout l'alcool importé dans la province.

À notre avis, aucune des stratégies ci-dessus ne dépend de la structure de propriété actuelle du secteur. Elles pourraient toutes être maintenues et le seraient dans le cadre de la stratégie de restructuration que nous proposons. Nous sommes convaincus que le gouvernement doit utiliser son pouvoir de réglementation pour mettre en place des contrôles stricts en matière de responsabilité sociale et les faire appliquer à la lettre.

Politiques et programmes des magasins de détail

Les trois principaux réseaux de vente au détail du système de vente d'alcool en Ontario – la LCBO, la BRI et les magasins des établissements vinicoles – ont mis en œuvre des politiques et des programmes abordant les questions de responsabilité sociale.

La LCBO et la BRI ont élevé la responsabilité sociale au rang de valeur fondamentale et ont à cet égard adopté des politiques de vente responsable. L'ensemble du personnel est tenu de suivre des programmes de formation à la vente responsable comprenant des scénarios de refus d'interaction avec les mineurs et les personnes intoxiquées. Pour appuyer ces efforts, une signalisation en magasin et aux caisses énonce la politique qui permet au personnel de demander une pièce d'identité aux clients qui semblent âgés de moins de 25 ans. Si le client n'est pas en

mesure de produire une pièce d'identité valable, l'employé doit refuser de conclure la vente. De même, aucun alcool ne doit être vendu à une personne apparemment intoxiquée. Au cours de l'exercice 2003-2004, la LCBO a rapporté avoir refusé des ventes à plus de 1,2 million de clients, alors que la BRI l'a fait à l'égard de plus de 5,3 millions de personnes l'an dernier.

Le fait que six Ontariens sur dix, d'après un récent sondage, croient que les points de vente de la BRI appartiennent à l'État peut attester de la rigueur déployée par la BRI pour mettre en application ces mesures de reponsabilité sociale. S'ils connaissaient davantage le fait que ces magasins appartiennent à de grandes entreprises, les Ontariens constateraient que le secteur privé est capable de faire du bon travail dans le cadre de la responsabilité sociale – surtout lorsque le gouvernement est là pour veiller activement à l'application de la loi et que les prix sont fixés à des niveaux appropriés.

La LCBO et la BRI ont toutes deux parrainé des initiatives d'éducation publique pour encourager une consommation socialement responsable, telles que la préparation et la distribution de guides sur la consommation et sur la responsabilité en tant qu'hôte. En outre, la LCBO et la BRI ont noué des partenariats étroits avec des groupes d'intervention, tels que Mothers Against Drunk Driving (MADD) et l'Ontario Community Council on Impaired Driving (OCCID), pour soutenir les campagnes médiatiques, les programmes de levée de fonds ainsi que la préparation de communiqués et de documentation d'intérêt public.

La conclusion du Comité

Les expériences vécues ailleurs confirment qu'il existe toute une gamme d'outils et de démarches réglementaires permettant de favoriser la responsabilité sociale. Il n'existe pas de modèle unique et il appartient à l'Ontario de concevoir celui qui conviendra le mieux à la province.

En guidant ce choix, nous notons que nos recherches montrent qu'il n'est pas nécessaire que le gouvernement possède et exploite directement les établissements de vente en gros et au détail pour assurer la vente et la consommation socialement responsables de l'alcool. C'est plutôt une mise en application active de la loi et la fixation des prix de vente au détail qui constituent le meilleur moyen d'encourager une consommation socialement responsable de l'alcool.

L'application de ces connaissances à la conception du nouveau système que nous entrevoyons fera en sorte que l'Ontario continue à limiter les méfaits potentiels de l'alcool tout en récoltant les avantages d'un système plus ouvert et plus concurrentiel.

Nous suggérons au gouvernement d'utiliser le processus de permis que nous proposons pour garantir et renforcer les normes de responsabilité sociale pour l'ensemble des détaillants. Nous encourageons également le gouvernement à investir davantage de ressources dans les activités d'inspection, d'application de la loi et de résolution des instances pour assurer le respect de la législation et de la réglementation actuelles et futures en matière de vente d'alcool. Le gouvernement pourra ainsi s'assurer que la responsabilité sociale demeurera une priorité absolue au sein du système de vente d'alcool transformé.

Les recommandations sur le maintien de la responsabilité sociale dans le nouveau système que nous proposons apparaissent au chapitre III du présent rapport.

Promotion des produits de l'Ontario

La promotion des produits ontariens est également l'un des principes qui ont guidé nos délibérations.

Le gouvernement de l'Ontario joue un rôle actif dans la promotion des produits du secteur ontarien des boissons alcooliques dans le but de créer des emplois et de stimuler la croissance économique. Il fait appel à plusieurs mécanismes, dont la législation, les politiques, le financement des stratégies sectorielles et les programmes de la LCBO.

Cadre des accords commerciaux

En signant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, le Canada s'est engagé à n'exercer aucune discrimination à l'égard des produits importés. Cet engagement fut renouvelé en 1994 lorsque le Canada s'est joint à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des engagements similaires furent conclus avec les États-Unis dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de 1988 et ensuite reconduits dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1992. En vertu de ces accords commerciaux, le Canada et l'Ontario sont tenus de ne pas accorder aux biens importés (dont l'alcool) « [...] un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale », comme l'exprime l'article III:4 du GATT.

Des différends commerciaux conduisirent, en 1989, à une entente avec l'Union européenne (mise à jour en 2003) et à un accord séparé avec les États-Unis en 1993. Par suite de ces accords, le réseau de magasins de détail des établissements vinicoles, qui ne vend que des produits de l'Ontario, fut autorisé à poursuivre ses activités, mais le nombre de ces magasins (hors des lieux de fabrication) fut fixé à 290. En outre, la BRI s'est vue obligée de vendre de la bière importée aux côtés des bières canadiennes.

Législation relative au vin

La législation provinciale établit les exigences et les normes régissant la production de vin en Ontario. Ce faisant, elle favorise la stabilité des producteurs de raisin et de vin et offre un solide programme de réglementation permettant d'accroître la reconnaissance des vins de qualité de l'Ontario sur les plans national et international.

Deux textes de loi établissent des exigences minimales et des normes d'excellence pour la production de vin. Le règlement pris en application de la *Loi de 2000 sur le contenu et l'étiquetage du vin* exige que tout le vin fabriqué en Ontario contienne au moins 30 pour cent de raisin ou de produits du raisin provenant de l'Ontario dans chaque bouteille. L'objectif est de maintenir un marché permanent pour les vignerons ontariens. Lors des rares occasions où les vendanges en Ontario ont été fortement réduites en raison des conditions météorologiques hivernales, le taux minimum exigé a été réduit pour une durée limitée afin de garantir le maintien des niveaux de production des établissements vinicoles de la province. Cela fut le cas tout récemment pour garantir un approvisionnement suffisant de raisin ontarien pour maintenir le volume de production de vin à 100 pour cent ontarien portant le label de la Vintners Quality Alliance (VQA).

Par le biais de la *Loi de 1999 sur la société appelée Vintners Quality Alliance*, la province a instauré un système d'appellation d'origine pour les vins de l'Ontario. Un système d'appellation d'origine établit et veille à l'application des normes de qualité qu'un vin doit respecter pour prétendre à l'appellation de produit d'une région particulière.

Au cours de nos consultations, les vignerons de l'Ontario et certains établissements vinicoles nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet des exigences provinciales relatives au contenu et à l'étiquetage du vin et des pratiques de marketing connexes. Ils croient que les consommateurs ne sont pas conscients du fait que certains établissements vinicoles ontariens fabriquent et vendent des vins faits à partir d'un mélange de raisins importés et de raisins ontariens. Ils estiment que l'information concernant le contenu importé devrait apparaître clairement sur l'étiquette et que ces vins ne devraient pas être vendus comme étant des vins ontariens par la LCBO ou dans les magasins d'établissements vinicoles hors place. Ils réclamaient également avec insistance une augmentation du taux minimum de 30 pour cent de contenu ontarien pour les vins fabriqués dans la province.

Nous encourageons le gouvernement de l'Ontario à continuer de collaborer avec le gouvernement fédéral sur les normes nationales d'étiquetage du vin afin de permettre aux consommateurs de faire des achats plus éclairés. Concernant l'exigence de contenu minimum ontarien, nous pensons que tout changement modifierait l'équilibre

économique des industries viticole et vinicole. Nous encourageons le gouvernement à revenir sur ce sujet après avoir pris une décision à propos de l'avenir du système de vente d'alcool.

Nous sommes d'accord avec les vignerons et les établissements vinicoles à l'effet que l'avenir du vin ontarien dépend d'une plus grande sensibilisation des consommateurs à l'existence de vins à 100 pour cent ontariens et en particulier à des vins portant le label de la VQA.

Politiques gouvernementales

Tout fabricant d'alcool ontarien peut vendre ses propres produits dans un magasin de vente au détail situé sur le lieu de production. De plus, les établissements vinicoles ontariens et les petites brasseries ont la possibilité de livrer leurs produits directement aux établissements autorisés tels que les bars et les restaurants; les petites brasseries peuvent également les livrer directement aux magasins de vente au détail de la LCBO.

Les ventes dans les magasins des établissements vinicoles sont taxées à hauteur de 2 pour cent, alors que dans les points de vente de la LCBO, elles sont assujetties à une majoration de 58 pour cent à laquelle s'ajoute un prélèvement de 1,62 $ par litre de vin vendu. Ces ventes permettent aux établissements vinicoles ontariens d'engranger des revenus supplémentaires, augmentant ainsi leur capacité à promouvoir leurs produits et à réinvestir dans leur entreprise. La taxe de 2 pour cent s'applique tant aux magasins des établissements vinicoles situés sur les lieux de fabrication qu'à ceux situés hors place qui ont poursuivi leurs activités en vertu des accords sur le commerce international.

Pour les établissements vinicoles et les petites brasseries, les livraisons directes permettent aux producteurs de rallier les établissements autorisés aux produits provinciaux en forgeant des relations personnelles et en remplissant rapidement les commandes. Comme pour les ventes dans leurs propres magasins de détail, les établissements vinicoles dégagent davantage de revenus en livrant directement les vins VQA. Par ailleurs, la livraison directe aux établissements autorisés et aux magasins de la LCBO offre aux petites brasseries une solution de rechange au système de distribution de la BRI qui appartient à leurs concurrents. Lorsqu'il est rentable pour elles de faire leurs propres livraisons, les petites brasseries peuvent ainsi économiser sur les frais de distribution de la BRI.

Les brasseries ontariennes paient une taxe gouvernementale au litre sur toute la bière expédiée à partir du lieu de fabrication en vue d'être vendue. Compte tenu de leurs plus faibles économies d'échelle, les microbrasseries produisant annuellement moins de 150 000 hectolitres (en moyenne sur cinq ans) paient une taxe réduite.

Stratégies sectorielles

En finançant les stratégies sectorielles, le gouvernement aide les établissements vinicoles et les microbrasseries de la province à renforcer leur capacité de développement, à sensibiliser davantage les consommateurs et à accroître le marché intérieur.

Vin

En 2001, le gouvernement s'est engagé à consacrer 10 millions de dollars au soutien du plan stratégique de l'industrie vinicole de l'Ontario jusqu'en décembre 2004. Le budget ontarien de 2004 a fait état d'un engagement supplémentaire de 2 millions de dollars par année sur cinq ans à partir de 2005.

L'objectif de la Stratégie vinicole de l'Ontario est de capitaliser sur les succès des années 1990 en intégrant les initiatives touristiques et commerciales pour parvenir à une croissance durable dans le secteur. L'accent est mis sur le développement d'une qualité supérieure, l'investissement dans le label VQA, la stimulation du tourisme vinicole, l'amélioration de la disponibilité des vins de l'Ontario et la création de partenariats dans le secteur viticole et vinicole.

Le gouvernement a également travaillé en collaboration avec l'industrie vinicole pour mettre en œuvre la Stratégie de développement du tourisme vinicole et culinaire dont l'objectif est d'asseoir l'Ontario comme destination de tourisme vinicole et culinaire de grande qualité.

Bière

Dans son budget de 2004, le gouvernement de l'Ontario a également fait état d'un engagement de 1 million de dollars sur cinq ans pour appuyer la stratégie de soutien des microbrasseries de l'Ontario. Ce financement contribue à la mise en œuvre du plan stratégique des Ontario Craft Brewers (OCB) dans quatre domaines, soit la recherche et l'analyse comparative, le marketing, la formation et l'éducation ainsi que la gérance opérationnelle. L'une des grandes priorités est la définition d'une stratégie de marketing commune qui créera une identité de marque pour les brasseries artisanales de l'Ontario. L'objectif du plan stratégique est d'augmenter les ventes des produits des microbrasseries de l'Ontario, ce qui créera de nouveaux emplois et attirera d'autres investissements.

Programmes et politiques de la LCBO

La LCBO offre un important réseau de vente au détail pour les établissements vinicoles, les microbrasseries et les distilleries ontariennes. Les programmes de vente et de marketing de la LCBO, qui augmentent l'exposition des consommateurs et l'accès aux produits de la province, représentent une part importante des efforts du gouvernement pour promouvoir les produits de l'Ontario.

Dans le cadre de la Stratégie vinicole de l'Ontario, le Wine Council of Ontario et la LCBO ont travaillé conjointement à des programmes d'amélioration de la notoriété des vins de la province à la LCBO. Parmi les initiatives, on peut citer la réservation d'espace d'étalage pour les vins VQA, la désignation d'un chef de produit pour les vins ontariens, la formation de personnel désigné de la LCBO pour sensibiliser les consommateurs aux vins de l'Ontario ainsi que des programmes de marketing et de marchandisage ciblés.

La LCBO a également assisté les OCB dans leur planification stratégique et des rayons OCB ont récemment été mis en place dans un certain nombre de magasins de la LCBO. Cette dernière a inclus un volet sur les bières artisanales dans son programme de formation-produits destiné au personnel.

La conclusion du Comité

Les parties intéressées nous ont clairement fait comprendre qu'un soutien continu, voire accru, aux petits producteurs était vital pour que ce secteur de l'industrie prospère. Nous sommes convaincus qu'il y va de l'intérêt du système dans son ensemble et de celui des consommateurs que le gouvernement soutienne les petits producteurs.

Nous notons que le gouvernement a élaboré des démarches très efficaces pour stimuler la croissance des petits producteurs à l'aide d'une assistance sur les plans du marketing et de la planification stratégique. Nous encourageons le gouvernement à continuer dans cette voie.

Afin de soutenir les petits producteurs, notre plan de restructuration du système propose que ces derniers puissent livrer leurs produits directement aux établissements autorisés lorsque cela s'avère rentable.

Nous sommes également en faveur du concept de réduction des taxes sur les produits des microbrasseries en fonction des niveaux de production annuels. Nous suggérons que, dans le nouveau système, le gouvernement étende ce concept à l'ensemble des petits producteurs de bière, de vin et de spiritueux; c'est-à-dire que les produits des petits producteurs pourraient bénéficier d'une réduction du taux de taxation gouvernementale. Cette réduction s'appliquerait tant aux produits importés qu'aux produits ontariens. Le seuil définissant ce qu'est un « petit producteur » reposerait sur un niveau de production annuel.

Nous sommes convaincus qu'un système de vente d'alcool bien structuré peut aider à créer un environnement qui soutient les petits producteurs lorsqu'ils entrent puis se développent sur le marché concurrentiel que nous envisageons pour l'Ontario.

Les recommandations que nous proposons pour maintenir et améliorer la santé des petits producteurs dans le nouveau système apparaissent au chapitre III du présent rapport.

Réutilisation et recyclage

Un autre principe qui nous a guidés dans cet examen a été de pouvoir assurer des pratiques de réutilisation et de recyclage responsables.

Les trois R – réduire, réutiliser et recycler – représentent l'ordre préférentiel de traitement des emballages. Les fabricants et les détaillants ontariens ont adopté un éventail de pratiques et de programmes pour réduire les emballages, les réutiliser dans la mesure du possible et finalement les recycler si nécessaire.

Le système de vente d'alcool a mis en place un système de consigne pour les bouteilles de bière réutilisables et utilise le système municipal de collecte des boîtes bleues pour les contenants en verre non réutilisables, y compris les bouteilles de vin et de spiritueux et certaines bouteilles de bière. Il existe également un système de consigne pour les canettes de bière, qui ne sont pas réutilisables et qui peuvent également être ramassées dans le cadre du Programme de la boîte bleue.

Cadre politique provincial

Le gouvernement de l'Ontario a mis en place un cadre politique provincial de réacheminement des déchets conçu pour détourner les déchets des sites d'enfouissement. Celui-ci repose sur la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* qui a donné naissance à une société appelée Réacheminement des déchets Ontario pour élaborer et mettre en œuvre des activités de réacheminement des déchets, dont le Programme de la boîte bleue. Un organisme appelé Intendance Ontario administre le Programme de la boîte bleue en fixant et en percevant les redevances imposées aux agents importateurs et aux propriétaires de marque et en distribuant les fonds aux municipalités pour compenser les coûts du Programme de la boîte bleue.

Depuis 2003, la LCBO a versé annuellement 5 millions de dollars à Intendance Ontario pour soutenir le Programme de la boîte bleue.

Contenants d'alcool

Les bouteilles de bière sont soumises au système de consigne géré par la BRI. Ce programme est reconnu comme étant l'un des systèmes de gestion des emballages les plus efficaces au monde, avec un taux de retour de 96 pour cent des bouteilles standard réutilisables de l'industrie. Une consigne de dix cents est versée pour chaque bouteille sur le lieu de vente (habituellement la LCBO ou le Beer Store); celle-ci est ensuite remboursée lorsque la bouteille est rapportée dans un magasin de la BRI. Une bouteille est en moyenne réutilisée de 10 à 15 fois.

Les contenants réutilisables normalisés ne sont pas employés pour les vins et les spiritueux. Étant donné le nombre de produits offerts – bien au-delà de 10 000 provenant de plus de 60 pays – la mise en place d'un programme de consigne et de réutilisation constituerait tout un défi. La solution de rechange actuelle est le recyclage dans le cadre du système municipal des boîtes bleues. Environ 64 pour cent des contenants non réutilisables de la LCBO sont ramassés dans le cadre du Programme de la boîte bleue.

Améliorer le système de recyclage

Au cours de nos consultations, les parties intéressées nous ont confié que le système de consigne des bouteilles de bière fonctionne bien, mais que le système de recyclage des bouteilles de vin et de spiritueux n'est pas satisfaisant. Ils ont souligné la mauvaise qualité du verre obtenu par le système des boîtes bleues. En grande partie multicolore et brisé au moment d'arriver à l'usine de traitement, le verre ainsi recueilli entraîne des coûts de recyclage élevés et présente un intérêt limité sur le marché.

On pourrait en revanche mettre en place un système de consigne en vertu duquel les bouteilles rapportées seraient triées d'après la couleur du verre. Étant donné l'encouragement financier à rapporter le contenant, cette solution pourrait produire un taux de récupération plus élevé. Ce système permettrait aussi d'obtenir une meilleure qualité de verre à recycler et éventuellement de repérer certaines bouteilles réutilisables. Toutefois, la création d'un tel système entraînerait d'importants coûts d'immobilisations.

Taxe environnementale

Un autre aspect du cadre politique provincial est la taxe environnementale imposée depuis la fin des années 1980 sur tous les contenants d'alcool non réutilisables vendus en Ontario. La taxe de 8,93 cents par contenant est en grande partie prélevée par la LCBO au nom du gouvernement. Les magasins des établissements vinicoles et les magasins The Beer Stores prélèvent également cette taxe sur les alcools vendus dans des contenants non recyclables.

Les parties intéressées ont relevé que le produit de la taxe environnementale fait partie des recettes générales du gouvernement de l'Ontario et n'est pas affecté ou réservé à des dépenses consacrées à l'environnement ou à des activités environnementales.

La conclusion du Comité

La réduction, la réutilisation et le recyclage des contenants d'alcool sont un sujet complexe. Il nous semble clair que, quelles que soient les modifications apportées au système de vente d'alcool dans son ensemble, un programme de consigne des bouteilles de bière réutilisables est indispensable.

Bien que le Programme de la boîte bleue soit largement utilisé par les Ontariens, le Comité a entendu dire qu'il ne fonctionnait pas bien pour les contenants d'alcool.

Recommandations

Afin de favoriser une bonne gérance de l'environnement, nous recommandons que le gouvernement adopte les mesures suivantes.

- Assurer la poursuite d'un programme de consigne pour les bouteilles de bière réutilisables, comportant des taux au moins aussi élevés qu'actuellement, et exiger que tous les détaillants revendant de la bière y participent.

- Entreprendre une étude indépendante sur le cycle de vie des contenants d'alcool en étudiant tout particulièrement les différents systèmes de gestion (p. ex., retour/réutilisation des bouteilles, boîte bleue/recyclage) afin de déterminer la meilleure méthode à adopter pour les contenants de l'Ontario.

III. NOTRE STRATÉGIE DE TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE VENTE D'ALCOOL DE L'ONTARIO

COMMENT NOUS AVONS ABORDÉ LE SUJET

La tâche consistant à examiner le système de vente d'alcool en Ontario et à formuler des recommandations à son sujet a été une entreprise complexe. Dès le départ, nous avons conclu qu'une analyse en profondeur serait nécessaire pour documenter notre travail et guider nos conclusions.

Avec nos conseillers, nous avons mis au point un processus d'analyse détaillé. Le but était d'assurer un examen complet et objectif qui évaluait équitablement toutes les options par rapport aux objectifs du gouvernement, aux réalités d'un marché concurrentiel, aux initiatives en place dans d'autres territoires de compétence et à la faisabilité de la mise en œuvre.

Nous avons commencé par définir les priorités et les objectifs principaux. Nous avons ensuite mené des recherches et des consultations en vue d'étoffer nos connaissances et d'approfondir notre compréhension des fonctions commerciales essentielles du système.

À partir de là, nous avons cerné un large éventail d'options pour le système, notamment des modèles opérationnels, financiers et de gouvernance. Nous avons successivement éliminé celles qui ne répondaient pas aux priorités et aux objectifs principaux, qui présentaient un profil de risque trop élevé ou qui ne passaient pas les tests financiers. La faisabilité d'une mise en œuvre réussie dans des délais raisonnables fut notre dernier critère. Voir l'annexe D pour plus de détails.

À l'issue de ce processus, une démarche – celle que nous avons recommandée – s'est, selon nous, révélée nettement meilleure que les autres.

RÉDUCTION DU NOMBRE D'OPTIONS

Notre travail avec les parties intéressées et les experts, étayé par nos travaux de recherche et d'analyse, nous a aidés à établir une liste de cinq options de haut niveau méritant une investigation et une analyse plus approfondies.

Notre analyse de cette liste d'options fut guidée par trois constatations :

- Alors que le gouvernement doit demeurer responsable du contrôle de l'accès à l'alcool, il n'est pas nécessaire qu'il exploite les établissements de vente au détail ou en gros pour s'acquitter efficacement de cette responsabilité.

- Le système dans son ensemble comporte un important potentiel inexploité qui pourrait être réalisé au profit de l'ensemble des Ontariens.

- Un marché plus ouvert offrirait aux consommateurs un choix plus large, plus de commodité et des prix concurrentiels.

Nous recommandons au gouvernement de prélever les droits, tant sur les produits provinciaux que sur les produits importés, lorsqu'ils entrent dans le réseau de vente en gros. En prélevant les taxes le plus tôt possible dans la chaîne d'approvisionnement, le gouvernement gagnerait en transparence en ce qui concerne son droit de taxation et disposerait d'un mécanisme direct et immédiat pour les prélever. Cela nécessiterait une restructuration du système de taxes sur l'alcool de la province. Cela conduirait également à la création d'une nouvelle unité ou d'un nouvel organisme gouvernemental chargé de percevoir les recettes auprès du système et d'administrer les responsabilités inhérentes à la première réception des boissons alcooliques importées.

Les prochaines sections du rapport offrent un aperçu de l'option que nous privilégions et de la justification de ce choix. Nous passons ensuite en revue les autres principales options que nous avons prises en compte et expliquons pourquoi nous ne les avons pas retenues.

Option privilégiée : un système de permis

Après avoir effectué des consultations, des recherches et des analyses, nous avons à l'unanimité conclu que la meilleure façon d'améliorer le système de vente d'alcool est de mettre en place un système de permis. Le gouvernement octroierait, par le truchement d'un processus de mise aux enchères, des permis d'une durée déterminée pour exercer des activités données de vente en gros et au détail, notamment celles que le gouvernement exerce actuellement. Parmi les options que nous avons examinées, celle-ci répondait le mieux aux objectifs fixés, à savoir : accroître les revenus du gouvernement, offrir un meilleur accès au marché et une plus grande souplesse aux fournisseurs, offrir plus de choix et de commodité aux consommateurs et intensifier la concurrence sur le marché, tout en centrant le rôle du gouvernement sur la réglementation.

Principales caractéristiques

Marché de détail

Le gouvernement définirait un certain nombre de secteurs géographiques et établirait des limites strictes pour le nombre de points de vente d'alcool, tant à l'échelle de la province qu'au sein de chaque secteur, fondées sur des critères établissant un équilibre entre la responsabilité sociale, la commodité pour les consommateurs et la densité de la population. Alors que le nombre de points de vente au détail par habitant est plus faible en Ontario que dans de nombreux autres territoires

de compétence, nous ne pensons pas que la province a besoin d'une augmentation notable du nombre total de points de vente.

Processus de mise aux enchères

- Le gouvernement offrirait, aux enchères, des permis de vente d'alcool au détail à l'intérieur de chacun des secteurs définis. Un permis conférerait le droit d'exploiter un magasin de vente au détail. Chaque secteur comporterait de multiples permis. Chacun des permis serait accordé au candidat admissible présentant la meilleure offre.

- Le lot mis aux enchères pour chaque permis comprendrait l'actif commercial d'un magasin de la LCBO situé dans le secteur, c'est-à-dire les agencements, les accessoires, les biens immobiliers et les améliorations locatives ainsi que toute obligation aux termes d'un bail. Les soumissionnaires retenus pourraient continuer à exploiter le magasin à son emplacement actuel ou l'aménager dans un autre lieu à l'intérieur du secteur.

- La BRI et les établissements vinicoles disposant de magasins hors place pourraient inclure certains ou l'ensemble de leurs points de vente au détail dans la mise aux enchères. S'ils le faisaient, ils recevraient une part appropriée du produit des enchères.

- Un permis de vente d'alcool au détail conférerait le droit de vendre une gamme complète de boissons alcooliques à l'intérieur du secteur en question pour une durée initiale de dix ans. Nous recommandons que le gouvernement étudie la possibilité, à la lumière de l'expérience de la première durée de validité des permis, de réduire les durées subséquentes à cinq ans. Au terme de chaque période de validité, les permis de vente au détail de chaque secteur arriveraient à échéance et les soumissionnaires participeraient à une nouvelle mise aux enchères. Les détenteurs antérieurs seraient sur le même pied que les autres soumissionnaires.

- Le gouvernement pourrait revoir le nombre de permis de chacun des secteurs au terme de chaque période de validité des permis.

- Le gouvernement pourrait percevoir le produit des enchères sous forme de versements échelonnés sur la durée de validité du permis. Les détaillants devraient également acquitter des droits de permis annuels pour aider à couvrir les coûts du système de permis.

- Les enchères s'adresseraient aux parties répondant aux critères d'admissibilité tels que l'expérience, la capacité financière, l'intégrité personnelle et commerciale, la sécurité et les exigences.

- Les parties admissibles pourraient être des personnes ou des entreprises qui prévoient exploiter des magasins d'alcool autonomes, des détaillants existants qui prévoient inclure un point de vente d'alcool au sein d'un établissement de vente au détail existant (par exemple, une épicerie), la BRI, des établissements vinicoles ou autres fabricants.

Modalités

- Afin d'assurer une concurrence suffisante et vigoureuse sur le marché, les détenteurs de permis de vente au détail pourraient être limités quant au :
  - pourcentage de points de vente qu'ils peuvent posséder à l'échelle de la province;
  - pourcentage de points de vente qu'ils pourraient posséder à l'intérieur d'un secteur;
  - pourcentage des points de vente de l'entreprise actuellement situés en Ontario.

- Les conditions rattachées au permis incluraient des normes de rendement telles que la formation et l'éducation du personnel en matière d'exigences légales et autres pour maintenir la responsabilité sociale.

- Dans un souci supplémentaire de responsabilité sociale, les points de vente d'alcool seraient soumis à des exigences strictes, dont une entrée séparée, des caisses enregistreuses distinctes et un personnel différent pour la vente d'alcool. L'alcool ne serait pas vendu avec d'autres produits et les ventes seraient surveillées par une équipe spécialement affectée à cette tâche. Les heures d'ouverture seraient toujours réglementées par le gouvernement.

- Les gros détaillants auraient la possibilité d'intégrer un point de vente d'alcool à l'intérieur de leur commerce existant. Toutefois, la surface de ce lieu de vente devra couvrir une surface minimale donnée et l'activité de vente d'alcool devra être séparée du reste de l'activité commerciale par une cloison et répondre aux autres exigences décrites précédemment.

- Bien que les permis couvrent la gamme complète de produits alcoolisés, les détaillants pourraient choisir de se spécialiser.

- Les détaillants qui choisiraient de vendre de la bière seraient tenus de participer à un système de consigne pour les contenants de bière réutilisables.

Conséquences pour les participants existants

- Les magasins de la BRI qui ne seraient pas inclus dans la mise aux enchères se verraient attribuer un permis de dix ans pour vendre de la bière exclusivement dans le secteur où ils sont situés. À la fin de cette période, celui-ci arriverait à échéance. La BRI pourrait alors choisir de participer aux enchères suivantes pour obtenir un permis couvrant l'ensemble de la gamme des produits dans ce secteur ou de fermer le point de vente.

- Les magasins des établissements vinicoles qui ne seraient pas inclus dans la mise aux enchères se verraient attribuer un permis de dix ans pour vendre le vin produit par leurs propriétaires. Le permis en autoriserait le déménagement dans d'autres secteurs géographiques. À l'issue de la durée du permis, le propriétaire du magasin de vin pourrait choisir de participer aux enchères suivantes pour obtenir un permis couvrant l'ensemble de la gamme des produits ou de fermer le point de vente.

- Aux endroits où les BRI et les établissements vinicoles choisiraient de ne pas faire participer leurs points de vente au processus initial de mise aux enchères, le gouvernement pourrait proposer aux enchères des permis supplémentaires afin d'assurer la présence d'un nombre approprié de points de vente offrant la gamme complète de produits.

- Les produits des petits producteurs de bière, de vin et de spiritueux pourraient bénéficier d'une réduction des taxes gouvernementales. Cette réduction s'appliquerait tant aux produits importés qu'aux produits ontariens. Le seuil définissant ce qu'est un « petit producteur » reposerait sur un niveau de production annuel.

- Les ventes des magasins hors place des établissements vinicoles non inclus dans le processus de mise aux enchères et celles des magasins sur place continueraient à bénéficier de la taxe provinciale actuelle de 2 pour cent. Ces ventes ne seraient pas admissibles à la réduction de la taxe gouvernementale sur les produits des petits producteurs.

- Les magasins de vente au détail des établissements vinicoles, des distilleries et des brasseries situés sur les lieux de fabrication poursuivraient leurs activités aux mêmes conditions qu'aujourd'hui.

- Les exploitants de magasins franchisés de la LCBO poursuivraient leurs activités. Ils paieraient une redevance pour avoir la possibilité de vendre de l'alcool jusqu'à ce qu'ils intègrent le système de permis. Si un magasin franchisé dépassait un seuil de vente

prédéfini, le permis serait mis aux enchères et l'exploitant pourrait participer au processus pour poursuivre ses activités.

- Les petits producteurs pourraient vendre des produits directement à des grossistes et à des établissements autorisés, alors que les autres producteurs vendraient les leurs par le réseau de grossistes.

- Les détaillants pourraient vendre à d'autres détaillants et aux établissements autorisés au comptant sans livraison, mais seuls les grossistes seraient autorisés à livrer des produits à ces points de vente.

Marché de gros

- Les grossistes participeraient à un marché provincial et se disputeraient les faveurs des détaillants et des établissements autorisés en faisant valoir leur service, leur sélection de produits et leurs prix.

Processus de mise aux enchères

- Le gouvernement délivrerait un nombre limité de permis aux grossistes, probablement pas plus de dix, par l'entremise d'un processus de mise aux enchères concurrentiel.

- L'ensemble des points de vente en gros de la LCBO serait inclus dans la mise aux enchères.

- Un permis de vente d'alcool en gros conférerait le droit de vendre en gros une gamme complète de produits alcoolisés à l'échelle de la province pour une durée donnée – initialement de dix ans. Comme pour les permis de vente au détail, nous recommandons que le gouvernement étudie la possibilité, à la lumière de l'expérience des dix premières années, de réduire les durées subséquentes à cinq ans. À l'issue de chaque durée de validité, les permis de vente en gros arriveraient à échéance et feraient de nouveau l'objet de mises aux enchères. Les détenteurs antérieurs seraient sur le même pied que les autres soumissionnaires. Au terme de chaque période, le gouvernement pourrait revoir le nombre total de permis.

- Les permis seraient octroyés aux soumissionnaires admissibles les plus offrants. Le gouvernement pourrait percevoir le produit des enchères sous forme de versements échelonnés sur la durée de validité du permis. Comme les détaillants, les grossistes seraient aussi tenus d'acquitter des droits de permis annuels.

- Les enchères s'adresseraient aux parties répondant aux critères d'admissibilité tels que l'expérience, la capacité financière, l'intégrité personnelle et commerciale et la sécurité.

- Les parties admissibles pourraient inclure, sans toutefois s'y limiter, des fabricants, des détaillants et des grossistes et des distributeurs existants dans le secteur de la vente d'alcool ou dans d'autres domaines commerciaux.

Modalités

- Aucune entreprise ou personne ne pourrait détenir plus d'un permis de vente d'alcool en gros, mais le détenteur d'un permis de gros pourrait également être titulaire d'un ou de plusieurs permis de vente au détail.

- Les conditions du permis comporteraient des normes de rendement telles que le cautionnement du personnel et la sécurité des installations.

- Les grossistes seraient tenus d'appliquer des politiques de listes ouvertes. C'est-à-dire qu'ils seraient tenus d'accepter tous les produits que les fabricants souhaitent inscrire.

Conséquences pour les participants existants

- Deux options seraient offertes à la BRI. Elle pourrait participer aux enchères pour obtenir un permis de vente en gros pour la gamme entière de produits ou elle pourrait poursuivre ses activités en tant que grossiste de bière pour une durée de dix ans. Dans ce dernier cas, elle pourrait approvisionner les magasins The Beer Store qu'elle conserverait, les nouveaux détaillants et les établissements autorisés. À la fin de cette période, la BRI ne pourrait plus poursuivre ses activités de grossiste sans participer aux enchères pour obtenir un permis de grossiste.

Exposé

Répercussions sur les revenus

En adoptant cette option, le gouvernement conserverait l'équivalent de ses revenus actuels provenant des taxes sur les produits et réaliserait des revenus supplémentaires importants par le biais de la mise aux enchères des droits de vendre de l'alcool en gros et au détail. Nous nous attendons à ce que la transition vers la nouvelle structure occasionne des frais. Nous estimons qu'à la suite d'une période de transition, la démarche préconisée de délivrance de permis pourrait produire des revenus supplémentaires pour la province de l'ordre de 200 millions de dollars.

Par suite d'un examen de haut niveau, nous pensons qu'à long terme, la rentabilité financière de cette option est considérablement plus élevée que celle des autres solutions étudiées. En mettant aux enchères le droit de vendre de l'alcool en gros et au détail, le gouvernement s'approprierait une part importante de la valeur non réalisée du système, qui pourrait être employée pour les soins de santé, l'éducation ou autres priorités.

Nous nous attendons à ce que cette option encourage les entreprises de commercialisation de masse (telles que les épiceries) à entrer dans le système. Nous nous attendons à ce que leur participation s'accompagne de gains opérationnels importants. Le gouvernement devrait réaliser une partie de ces gains opérationnels par l'entremise du processus de mise aux enchères.

Une concurrence saine

Le marché actuel de la vente d'alcool est dominé par des monopoles verticalement intégrés qui combinent la vente au détail, la vente en gros et, dans le cas de la bière et du vin, des activités de fabrication. Cette option transformerait le système de vente d'alcool et favoriserait une saine concurrence au niveau de la vente en gros et au détail pour la première fois depuis 1927.

Les Ontariens pourraient acheter de l'alcool auprès d'un large éventail de détaillants socialement responsables. Un marché plus ouvert permettrait de maintenir des prix concurrentiels et offrirait aux consommateurs une commodité et un choix accrus. Afin de séduire et de fidéliser les clients, les détaillants s'efforceraient d'offrir aux consommateurs ce qu'ils demandent.

D'autre part, un système de vente en gros plus souple et plus ouvert permettrait de résoudre les difficultés d'accès exprimées par les petits producteurs et les agents importateurs. Ces derniers ont indiqué qu'ils étaient désavantagés dans le système actuel parce qu'ils avaient du mal à faire parvenir leurs produits jusqu'aux consommateurs. Cette option exigerait que les grossistes distribuent tout produit qui leur est proposé. Les petits producteurs et les agents importateurs disposeraient donc de plusieurs réseaux de distribution pour mettre leurs produits sur le marché de détail.

Conclusion du comité

Nous recommandons l'option décrite ci-dessus. Nous pensons que cette démarche constitue la meilleure solution pour l'Ontario, car elle :

- élimine les risques commerciaux et financiers qui sont associés à la propriété et à l'exploitation gouvernementales d'une importante entreprise intégrée de vente en gros et au détail;
- produit régulièrement des revenus plus importants pour les contribuables;
- offre une plus grande sélection de produits aux consommateurs, une plus grande commodité et des prix concurrentiels;
- rend le système plus souple en remplaçant trois monopoles par un réseau de grossistes et de détaillants;

- offre aux producteurs davantage de possibilités et un meilleur accès au marché.

Recommandations

Afin d'offrir les avantages d'un marché plus ouvert, plus souple et plus concurrentiel à la population ontarienne dont des revenus accrus, nous recommandons au gouvernement de l'Ontario d'adopter les mesures énoncées ci-dessous.

- Restructurer entièrement le système de vente d'alcool en :
  - orientant son rôle vers la réglementation de l'accès aux boissons alcooliques;
  - se retirant des activités de vente en gros et au détail et en appuyant la création d'un marché concurrentiel;
  - octroyant des permis, par le biais d'enchères, à des soumissionnaires qualifiés pour leur permettre de vendre au détail une gamme complète de boissons alcooliques dans des secteurs géographiques définis, pour une durée déterminée;
  - octroyant des permis, par le biais d'enchères, à des soumissionnaires qualifiés pour leur permettre de vendre en gros une gamme complète de boissons alcooliques à l'échelle de la province, pour une durée déterminée;
  - limitant le nombre de permis et la part de marché de chaque soumissionnaire.
- Donner l'occasion aux participants actuels du secteur privé, soit la Brewers Retail Inc. (BRI) et les magasins de détail hors place des établissements vinicoles, de participer au nouveau système et de s'y adapter :
  - soit en incluant leurs points de vente au détail dans le processus de mise aux enchères;
  - soit en leur permettant de poursuivre leurs activités actuelles en vertu d'un nouveau permis pendant 10 ans s'ils choisissent de ne pas participer à la première série d'enchères.
- Remanier le système de droits sur l'alcool afin d'appliquer une taxe uniforme au litre. Percevoir ces droits lorsque les produits entrent dans le circuit de vente en gros.
- Appliquer un taux réduit d'imposition aux produits des petits producteurs de bière, de vin et de spiritueux en fonction d'un seuil de production annuel. Maintenir les taxes provinciales actuelles sur les ventes dans les magasins de détail des établissements vinicoles.

LE POINT DE VUE DU CONSOMMATEUR : CE QU'UN SYSTÈME TRANSFORMÉ POURRAIT SIGNIFIER

Le consommateur serait au centre d'un système de vente d'alcool transformé. À l'intérieur des limites établies par la réglementation, ce sont les consommateurs qui décideraient en bout de ligne, par l'entremise du marché, quels produits sont offerts, où ils sont vendus et combien ils coûtent.

Voici à quoi pourrait ressembler le système transformé pour les consommateurs une fois qu'il aura été entièrement mis en place.

Commodité accrue

La province compterait au total environ le même nombre de points de vente d'alcool au détail qu'aujourd'hui, mais la plupart offriraient des spiritueux, du vin et de la bière. L'accroissement du nombre de magasins offrant une gamme complète de produits offrirait plus de commodité par rapport au système actuel, dans lequel de nombreux points de vente offrent de la bière et du vin uniquement. Les consommateurs pourraient acheter tous leurs produits alcooliques en un même endroit.

Dans le nouveau système, les épiceries et les autres gros détaillants pourraient abriter un point de vente d'alcool à l'intérieur de leurs entreprises existantes, sous réserve de certaines conditions. (Par exemple, le point de vente d'alcool devrait être séparé du reste des activités par un mur et avoir son propre personnel spécialement formé.) La mise en place du concept de « magasin à l'intérieur d'un magasin » permettrait aux consommateurs d'économiser du temps en effectuant leurs achats au même endroit.

Les magasins franchisés continueraient de faire partie du nouveau système, tout comme les magasins de détail situés sur place des brasseries, des établissements vinicoles et des distilleries.

Plus de choix

Le nouveau système offrirait une plus grande variété et un plus grand choix aux consommateurs; dans un marché libre, les détaillants se livreraient concurrence pour attirer la clientèle en fonction de la sélection.

Tout en recevant des permis pour vendre une gamme complète de produits, les détaillants pourraient choisir de se spécialiser. Des boutiques d'alcool pourraient bien ouvrir dans certains quartiers. Par exemple, des magasins pourraient se spécialiser dans certaines catégories de produits comme les vins ontariens VQA, les whiskies de single malt ou les bières artisanales.

Prix concurrentiels

Dans le nouveau système, les consommateurs profiteraient également de prix concurrentiels. Des limites seraient imposées quant au nombre de points de vente au détail que pourrait posséder une entreprise; la concurrence serait donc forte. Les détaillants rivaliseraient pour attirer les clients non seulement sur le plan de la commodité et de la sélection, mais aussi sur celui des prix.

Le gouvernement maintiendrait une politique de prix minimal afin d'éviter l'application de rabais très élevés. Autrement, la concurrence par les prix prévaudrait. Par exemple, si un gros détaillant obtenait une ristourne d'un grossiste, les économies réalisées pourraient être transmises au consommateur.

En résumé

Un système de vente d'alcool transformé offrirait une commodité accrue, une sélection plus variée et des prix concurrentiels aux consommateurs.

Responsabilité sociale

Afin de garantir un niveau élevé de responsabilité sociale en ce qui concerne la consommation, l'entreposage, la distribution et la vente d'alcool dans le nouveau système, nous recommandons que le gouvernement prenne les mesures suivantes.

- Conserver à peu près le nombre total de points de vente d'alcool au détail actuel à l'échelle de la province et en limiter le nombre dans chaque secteur géographique. Établir des critères d'ajustement du nombre de points de vente à l'échelle de la province et à l'intérieur de chaque secteur en fonction de facteurs tels que les variations démographiques, la commodité pour le consommateur et les résultats du processus de mise aux enchères.

- Définir des exigences strictes pour les nouveaux points de vente au détail d'alcool et réglementer les heures d'ouverture pour veiller à ce que l'alcool ne soit pas traité comme un produit de consommation ordinaire.

- Continuer à faire respecter la politique de prix minimal pour les boissons alcooliques.

- Pour soutenir le système restructuré, mettre en place un régime réglementaire exhaustif qui :
  - ferait en sorte que toutes les boissons alcooliques vendues en Ontario soient contrôlées par le gouvernement, de l'importation ou de la fabrication à la vente en gros, à la distribution et à la vente au détail, en passant par le service dans les débits de boissons;
  - établirait des règles d'exploitation claires pour tous les détenteurs de permis de vente en gros et au détail et tous les établissements autorisés, en prévoyant des sanctions progressives s'ils ne s'y conforment pas;
  - exigerait que le personnel de vente des détaillants détenteurs de permis participe régulièrement à des programmes d'éducation et de sensibilisation en matière de responsabilité sociale et se soumette à un examen approuvé sur les pratiques responsables de vente.

- Accroître le financement des activités d'inspection, d'application de la loi et de résolution des instances afin d'assurer l'imposition de sanctions en temps opportun.

Une démarche progressive : conserver les activités de vente en gros de la LCBO

Nous comprenons que le gouvernement puisse préférer se retirer des activités de vente d'alcool par étapes pour faciliter la transition vers un système plus ouvert dans de bonnes conditions.

Nous pensons qu'il serait possible de mettre en œuvre l'option recommandée de manière progressive, de la façon énoncée ci-dessous.

Principales caractéristiques

- Le gouvernement garderait les activités de vente en gros de la LCBO tout en se retirant de la vente au détail par la mise aux enchères de tous les points de vente de la LCBO comme nous l'avons décrit ci-dessus. C'est-à-dire que la LCBO serait restructurée en une entreprise à vocation exclusive de grossiste.

- Le gouvernement mettrait en place un système de permis de vente en gros et offrirait aux enchères un nombre limité de permis (probablement pas plus de dix) à des grossistes privés comme nous le proposons ci-dessus.

- En qualité de grossiste, la LCBO serait en concurrence avec les grossistes du secteur privé pour offrir ses services aux détaillants et aux établissements autorisés.

- Le reste de l'option demeure la même.

Exposé

Le fait de garder la LCBO comme grossiste pourrait permettre de rendre la transition vers un système de vente exclusivement privé moins brutale. La LCBO a établi de solides relations avec les fabricants du monde entier et connaît bien le marché ontarien de la consommation. Ces atouts pourraient avantageusement profiter aux détaillants qui démarrent. En tant que grossiste, la LCBO devrait être en mesure de fournir aux nouveaux détaillants entrant dans le système un approvisionnement continu de produits.

Toutefois, des risques importants existent, notamment les questions de redéploiement du personnel, les coûts d'une nouvelle formation, le maintien des effectifs, la gouvernance et le risque de baisse des profits dans un environnement concurrentiel.

Mise en œuvre

Nous tenons à souligner que la restructuration du système de vente d'alcool ne pourra se faire du jour au lendemain. Nous estimons que la durée requise pour restructurer le système dans de bonnes conditions serait de 18 à 24 mois.

Prochaines étapes pour le gouvernement

Ce rapport présente une vision stratégique visant la transformation du système de vente d'alcool en Ontario. Pour réaliser notre vision, le gouvernement devrait prendre les mesures qui s'imposent, dont une analyse détaillée des politiques, la planification de la mise en œuvre et la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement.

D'importantes modifications législatives seraient également nécessaires. Par exemple, la modification de la *Loi sur les alcools*, de la *Loi sur les permis d'alcool* et de la réglementation connexe serait indispensable avant de pouvoir mettre des permis aux enchères.

En outre, il serait nécessaire de remanier le système d'imposition de l'alcool en Ontario afin de permettre au gouvernement de percevoir les taxes lorsque les produits entrent dans le réseau de vente en gros. Dans le cadre de ce remaniement, le gouvernement devrait adopter des taxes forfaitaires au litre pour les différentes catégories de produits alcooliques.

Considérations relatives à l'industrie

La mise en œuvre de notre stratégie obligerait l'industrie à modifier sa façon de faire des affaires.

Notre plan propose des options à la BRI et aux magasins hors place des établissements vinicoles pour effectuer la transition vers le nouveau système de permis.

Dans le nouvel environnement, les producteurs d'alcool se verraient obligés d'établir des relations commerciales avec un éventail de nouveaux détaillants et grossistes. Cela pourrait constituer un défi pour certains producteurs plus modestes qui devront acquérir de nouvelles compétences et adopter de nouvelles démarches en matière de marketing.

Le remaniement du système de droits sur l'alcool aurait des répercussions sur les modèles de fonctionnement actuels. Les producteurs auront peut-être à ajuster leurs stratégies commerciales pour rester concurrentiels.

LE POINT DE VUE DU PRODUCTEUR : CE QU'UN SYSTÈME TRANSFORMÉ POURRAIT SIGNIFIER

Un système de vente d'alcool ouvert et concurrentiel augmenterait l'accès au marché, la souplesse et les débouchés qui s'offrent aux producteurs de vin, de bière et de spiritueux. Puisque le système actuel favorise fortement les plus gros producteurs, ces modifications profiteraient particulièrement aux petits producteurs.

Nouveaux réseaux de commercialisation

Présentement, la LCBO décide des produits qu'elle offre et tend à favoriser ceux qui génèrent un volume de vente élevé. Les établissements vinicoles et les distilleries qui produisent de petits volumes ou qui se spécialisent dans des produits-créneaux ont peu d'options si leurs produits ne sont pas inscrits. Il en va de même pour les agents importateurs qui représentent les produits étrangers. Le nouveau système changerait cette réalité en remplaçant le monopole détenu par la LCBO par un éventail de nouveaux réseaux de vente au détail et en gros.

Dans le nouveau système, les grossistes seraient tenus de respecter une politique d'inscription ouverte. Ils seraient donc obligés d'accepter tous les produits que les producteurs désirent inscrire auprès d'eux, donnant ainsi à ces derniers l'accès à un marché libre, à leurs propres risques sur le plan commercial.

En même temps, la propriété des magasins de détail serait répartie au lieu d'être concentrée dans trois monopoles à intégration verticale, comme c'est le cas présentement. Il est beaucoup plus probable que de multiples détaillants se livrant concurrence pour attirer la clientèle soient ouverts à la vente de produits fabriqués en petites quantités, ainsi qu'à celle de produits de spécialité et de produits-créneaux.

La BRI possède déjà une politique d'inscription ouverte pour la bière, mais de nombreuses petites brasseries et microbrasseries préféreraient ne pas reposer sur un mécanisme de vente en gros ou au détail dirigé par leurs concurrents – les trois propriétaires de la BRI. Dans le nouveau système, elles disposeraient d'autres options de vente en gros et au détail. De plus, les petits producteurs pourraient choisir de livrer directement leurs produits aux établissements autorisés, comme les bars et les restaurants.

Avantages pour les producteurs

Le système proposé comporterait des caractéristiques conçues pour le faire travailler au profit des participants actuels du secteur, qu'ils soient gros ou petits.

Durant la transition, la BRI et les établissements vinicoles possédant des magasins de détail hors place pourraient inclure une partie ou la totalité de leurs points de vente actuels dans la mise aux enchères des permis et recevoir une partie des produits de celle-ci. Les magasins exclus de la mise aux enchères pourraient continuer de fonctionner comme ils le font présentement pendant 10 ans; toutefois, ils feraient probablement face à une concurrence accrue.

Les magasins de détail sur place et hors place des établissements vinicoles qui ne seraient pas inclus dans la mise aux enchères continueraient de tirer profit des droits actuellement imposés sur leurs ventes par le gouvernement provincial.

Les produits des petits producteurs seraient admissibles à une diminution des droits imposés par le gouvernement. Cette diminution s'appliquerait à la fois aux produits importés et aux produits ontariens. Le seuil définissant un « petit producteur » s'appuierait sur un niveau de production annuel.

Un meilleur avenir

Nous croyons que les perspectives d'avenir des producteurs d'alcool ontariens dépendent d'un libre accès au marché et de justes possibilités de concurrence pour attirer les clients. Le système de vente d'alcool plus souple que nous proposons accroîtrait l'accès et les possibilités pour toutes les parties.

Autres options envisagées

Outre l'option recommandée, nous avons examiné en profondeur quatre autres solutions majeures :

- garder et améliorer la LCBO;
- se départir de la LCBO;
- former une coentreprise avec la BRI et les magasins des établissements vinicoles;
- intensifier la concurrence sur les marchés de détail et de gros.

Les sections suivantes passent en revue chacune de ces options.

Garder et améliorer la LCBO

Comme nous l'avons déjà mentionné, une société de conseil en gestion a réalisé un examen opérationnel de la LCBO. Ce processus a mis en évidence plusieurs domaines où le gouvernement pourrait tirer plus de revenus de la LCBO sans restructurer le système de vente d'alcool. Nous avons envisagé cette démarche.

Principales caractéristiques

- Les activités de vente en gros et au détail de la LCBO continueraient d'appartenir au gouvernement et d'être exploitées par ce dernier.

- La BRI, les magasins hors place des établissements vinicoles et les autres détaillants continueraient de faire des affaires de la même façon qu'aujourd'hui.

- Pour améliorer le rendement financier et réaliser davantage de valeur pour les contribuables, le gouvernement examinerait les questions de politique et enjoindrait ensuite à la LCBO de mettre en œuvre, le cas échéant, les changements recommandés par l'examen opérationnel. Le gouvernement prendrait des mesures qui apporteraient des gains d'efficacité et des possibilités de revenus.

Exposé

Cette option présente l'avantage d'offrir au gouvernement des revenus supplémentaires sans perturber le système de vente d'alcool actuel. Le gouvernement conserverait l'ensemble des revenus qu'il perçoit actuellement du système et tirerait des revenus supplémentaires en trouvant des gains opérationnels et de nouvelles possibilités de revenus au sein de la LCBO.

Bien que cette option puisse permettre au gouvernement d'obtenir des revenus plus importants, elle reposerait dans une certaine mesure sur une augmentation de la consommation ou une augmentation des prix de certains produits, facteurs que notre analyse a gardés constants. En gardant la LCBO, le gouvernement passerait à côté des revenus considérables que produirait la délivrance de permis à des exploitants privés pour la vente en gros et au détail d'alcool pour des durées

limitées. En conséquence, cette option laisserait effectivement des revenus inexploités de côté. Nous pensons que ces revenus reviennent aux habitants de l'Ontario.

Un autre problème associé à cette option est qu'elle n'apporte aucun changement systémique. En effet, la concurrence resterait limitée tant au niveau de la vente en gros qu'à celui de la vente au détail. La LCBO, la BRI et les magasins des établissements vinicoles continueraient de subir des pressions limitées pour s'affronter sur les plans des prix, de la sélection ou de la commodité pour le consommateur.

Cette option ne tient pas non plus compte des problèmes d'accès au marché dont nous ont fait part les petits producteurs et les agents importateurs. Ces derniers continueraient à éprouver des difficultés à mettre leurs produits sur le marché.

Finalement, cette option oblige la LCBO à continuer d'investir régulièrement dans la construction et l'entretien d'installations de vente en gros et au détail dans un climat d'affaires très difficile. La LCBO, et par conséquent le gouvernement, conserverait tous les risques économiques inhérents à l'exploitation d'une entreprise de plusieurs milliards de dollars.

Conclusion du comité

Nous ne recommandons pas cette option.

Nous pensons que le gouvernement et les habitants de l'Ontario peuvent obtenir de meilleurs résultats à long terme en transformant le système plutôt qu'en apportant des changements marginaux à la LCBO. Nous estimons qu'un système plus ouvert et plus concurrentiel constitue la meilleure solution d'avenir pour l'Ontario.

Se départir de la LCBO

La LCBO a, par sa position monopolistique dans le système, acquis une valeur considérable au fil du temps. Une option serait de monétiser (échanger contre de l'argent) cette valeur.

Nous pensons qu'il serait inapproprié d'inclure dans toute monétisation les sommes qui reviennent légitimement au gouvernement par le biais de la vente d'alcool. La monétisation ne comprendrait que les profits commerciaux des activités de vente en gros et au détail de la LCBO.

Principales caractéristiques

Nous avons déterminé un certain nombre de moyens qui permettraient au gouvernement de monétiser la valeur considérable des activités de vente en gros et au détail de la LCBO.

Dans toute option de monétisation, il serait important que le gouvernement mette en place le régime que nous avons recommandé afin de percevoir le plus de revenus possible au moment où les produits alcooliques entrent dans le système de vente en gros.

Une transaction pourrait être structurée de façon que le gouvernement conserve une partie ou la totalité des revenus qu'il touche actuellement grâce au dividende annuel de la LCBO. Le gouvernement pourrait ensuite monétiser la totalité ou une partie de la valeur ou des flux monétaires futurs résiduels de la LCBO.

Toutes les options de désinvestissement supposent que :

- le gouvernement se départirait de presque la totalité des risques et des récompenses associés à la propriété et à l'exploitation de l'entreprise de la LCBO;
- le gouvernement agirait à titre d'organisme de réglementation seulement, remplissant un rôle de surveillance et d'application de la loi;
- le nouveau propriétaire occuperait une position de monopole (actuellement détenue par la LCBO) sur le marché.

Nous nous sommes penchés sur trois démarches possibles qui pourraient permettre au gouvernement de se départir de sa participation dans la LCBO.

Vente à une autorité

Une autorité possède généralement les caractéristiques suivantes :

- entreprise ou exploitation d'un service servant l'intérêt public;
- régie par :
  - une loi habilitante précise;
  - un conseil d'administration indépendant (non contrôlé par le gouvernement);
- habilitée par une délégation ou un autre accord juridique lui attribuant certains droits et responsabilités (avec des sanctions appropriées en cas de non-conformité);
- habituellement constituée en personne morale sans capital-actions; il n'y a donc pas de propriétaires désignés – elle agit en vue d'assurer le bien public et de remplir les objectifs énoncés;

- financièrement autonome et agissant de façon indépendante à l'égard du gouvernement;
- fonctionnant de façon non lucrative.

L'autorité en matière d'alcool :

- serait établie par le gouvernement en vertu d'une loi;
- achèterait l'entreprise de la LCBO du gouvernement à la juste valeur marchande estimée;
- réunirait la totalité de ses capitaux sous forme de dette, dans la mesure où elle a besoin de capital pour acquérir des entreprises ou des éléments d'actif ou à des fins d'exploitation (puisqu'il n'y a pas de capital-actions, il n'y a pas de capitaux propres);
- assumerait les risques relatifs au champ d'activités préétabli, qui pourraient comprendre les risques d'exploitation (volume, produit, composition, établissement des prix, main-d'œuvre, etc.), les risques financiers et autres risques d'entreprise habituels.

Vente à un acheteur unique

Dans le cadre de la vente d'une entreprise monopolistique, il s'agit essentiellement d'une opération en bloc unique (bien qu'il puisse y avoir des variations afin de maximiser la valeur).

- Un acheteur à but lucratif pourrait être :
  - soit un acheteur stratégique qui peut voir un avantage dans la rationalisation et l'intégration des activités et des éléments d'actif de la LCBO dans une entreprise complémentaire existante – au risque de l'acheteur;
  - soit un acheteur financier qui peut voir un avantage dans la rationalisation et la propriété de la LCBO en tant qu'investissement.
- La vente à un acheteur unique se ferait généralement par le biais d'une vente aux enchères sur le marché privé dans laquelle l'entreprise de la LCBO (éléments d'actif ou actions) serait offerte en vente, à certaines conditions, à un ou quelques soumissionnaires qualifiés afin d'en obtenir le prix le plus élevé.
- Les soumissionnaires pourraient être d'importants investisseurs institutionnels (p. ex., des caisses de retraite, des compagnies d'assurance-vie, des fonds de placement) ou des investisseurs industriels.
- Le soumissionnaire retenu posséderait, financerait et exploiterait l'entreprise à ses propres risques, en vertu de lois et d'ententes lui déléguant des droits et des responsabilités précis (avec les recours appropriés en cas de non-conformité).

Vente au grand public

Une vente au grand public pourrait se faire, par exemple, par le biais d'un placement initial de titres ou d'une fiducie de revenu.

- Une structure financière et juridique appropriée serait déterminée pour l'entreprise de la LCBO.
- Une émission publique généralisée de la totalité ou d'une partie des titres de cette nouvelle entité commerciale de la LCBO serait faite par le biais d'un mécanisme approprié, comme une fiducie de revenu ou une offre d'actions.
- La nouvelle entité serait régie par une loi habilitante précise et un conseil d'administration indépendant (non contrôlé par le gouvernement) et serait habilitée grâce à une délégation ou à un autre accord juridique lui attribuant des droits et des responsabilités précis (avec les recours appropriés en cas de non-conformité).
- La vente pourrait représenter une participation dans la totalité ou une partie de l'entreprise, selon des facteurs comme la détermination du moment propice (afin que le gouvernement retire le maximum de valeur) et la préférence du gouvernement en ce qui a trait au maintien d'un certain degré de propriété.
- Les nouveaux propriétaires assumeraient les risques liés au financement et à l'exploitation de l'entreprise.
- Les acheteurs pourraient être, entre autres, des investisseurs individuels ou institutionnels.

Exposé

Chacune de ces différentes démarches à l'égard du désinvestissement des éléments d'actif de la LCBO en matière de vente en gros et au détail comporte des avantages et des inconvénients en ce qui a trait au rendement potentiel et aux détails techniques de mise en œuvre, mais, pour les besoins de notre analyse, leurs répercussions sont essentiellement les mêmes.

Cette option permettrait au gouvernement de vendre la totalité ou une partie des profits commerciaux découlant des activités de vente en gros et au détail de la LCBO pour un paiement unique élevé. Il renoncerait à toute prétention sur la proportion des profits commerciaux monétisés de la LCBO et sur toute augmentation future de ce profit.

Cette option n'entraînerait aucun accroissement de la concurrence entre les grossistes et les détaillants d'alcool. Au lieu que ce soit la LCBO, une société d'État, qui domine le marché de la vente d'alcool en

Ontario, comme c'est le cas actuellement, ce serait un monopole privé. Autrement, le système de vente d'alcool continuerait de fonctionner essentiellement de la même façon.

Cette option ne réglerait pas les problèmes d'accès au marché dont nous ont fait part les petits producteurs et les agents importateurs. Ces derniers auraient à négocier avec le monopole privé pour offrir leurs produits aux consommateurs. Le nouveau monopole de vente au détail pourrait considérer ou non la vente de ces produits comme avantageuse sur le plan commercial.

Conclusion du comité

Nous ne recommandons aucune de ces options.

À notre avis, selon n'importe laquelle de ces options, le gouvernement et les habitants de l'Ontario échangeraient un flux de trésorerie continu appréciable contre un paiement forfaitaire unique. En outre, ces options n'augmentent pas le choix pour les consommateurs, ne favorisent pas des prix concurrentiels et n'offrent pas de commodité accrue. Ces modèles ne rendent pas non plus le système plus accessible ou plus souple. En effet, selon toutes ces options, un monopole est remplacé par un autre monopole. Nous croyons fermement que cela n'est pas dans le plus grand intérêt du public.

Coentreprise

Dans le système actuel, la LCBO, la BRI et les magasins hors place des établissements vinicoles remplissent des fonctions presque identiques en offrant des produits alcoolisés aux consommateurs. En fait, leurs magasins de détail sont parfois situés de chaque côté de la rue les uns en face des autres. Toutefois, une concurrence limitée et des objectifs commerciaux distincts empêchent ces intervenants de tirer profit des économies qu'ils pourraient réaliser sur les plans de la chaîne d'approvisionnement et de la vente au détail.

La formation d'une coentreprise pourrait permettre aux participants de combiner et de rationaliser les éléments d'actif, de réduire le double emploi et de miser sur les forces de l'entreprise. En cherchant des façons de libérer le système et d'en réaliser toute la valeur, nous avons examiné l'option de la coentreprise.

Principales caractéristiques

- La LCBO, la BRI et (ou) les magasins hors place des établissements vinicoles créeraient une coentreprise pour l'exploitation d'une partie ou de la totalité des éléments du système.

- Les éléments d'actif et les activités de la LCBO, de la BRI et des magasins hors place des établissements vinicoles seraient cédés à la nouvelle entreprise à leur juste valeur marchande.

- La coentreprise rationaliserait de façon sélective les installations, les offres de produits et les emplacements de la LCBO, de la BRI et des magasins hors place des établissements vinicoles.

- Le gouvernement agirait à titre d'organisme de réglementation, remplissant un rôle de surveillance et d'application de la loi.

Exposé

Selon cette option, le gouvernement transformerait sa participation dans la LCBO en une participation dans une nouvelle entité – un partenariat entre le secteur public et le secteur privé détenant un droit monopolistique de vendre en gros et (ou) au détail la totalité de l'alcool en Ontario. Le gouvernement ferait partie des quelques actionnaires ayant voix au chapitre dans l'exploitation de la coentreprise et il recevrait une partie des profits. Cette option entraînerait probablement des gains opérationnels importants, à mesure que les fonctions en double de vente en gros, de vente au détail et du siège social seraient rationalisées. En tant que partenaire, le gouvernement participerait à ces gains.

Cette option permettrait au gouvernement de conserver une participation dans la vente au détail et en gros de l'alcool et devrait offrir une occasion de tirer pleinement profit des synergies possibles du système.

Toutefois, selon cette option, il n'y aurait aucune concurrence dans le système de vente d'alcool. En tant qu'unique grossiste et détaillant d'alcool en Ontario, la coentreprise n'aurait pas besoin d'entrer en concurrence sur les plans des prix, de la sélection ou de la commodité pour les consommateurs.

Cette option ne réglerait pas les problèmes que les petits producteurs et les agents importateurs ont exprimés à l'égard de l'accès au marché. Ces derniers auraient à négocier avec la coentreprise pour offrir leurs produits aux consommateurs. Le nouveau monopole de vente au détail pourrait considérer ou non la vente de ces produits comme avantageuse sur le plan commercial.

L'option de la coentreprise ferait toujours courir au gouvernement des risques importants en raison du fait qu'il serait copropriétaire de la coentreprise.

Les négociations visant à créer la coentreprise seraient complexes. De plus, il y aurait d'importants défis à relever sur les plans de la mise

en œuvre et de l'exploitation à mesure que le gouvernement et ses partenaires du secteur privé apprendraient à travailler en collaboration.

Conclusion du comité

Nous ne recommandons pas cette option. La diminution des choix pour les consommateurs et les producteurs, la réduction de la souplesse et de l'accès et l'orientation anticoncurrentielle globale du concept rendent la coentreprise peu attirante. Les complexités de mise en œuvre et de régie interne qu'elle comporte en font aussi une solution peu attrayante.

Intensification de la concurrence

L'une des options qui est peut-être le plus souvent soulevée est celle qui permet à davantage de détaillants et de grossistes de se livrer concurrence dans le système actuel. En surface, l'ajout de nouveaux détaillants et grossistes semble offrir le meilleur des deux mondes, alliant la souplesse d'un marché concurrentiel ouvert et les services offerts par les détaillants actuels.

Selon cette option, le gouvernement délivrerait des permis à des détaillants et des grossistes les autorisant à entrer en concurrence avec les exploitants actuels (c.-à-d. la LCBO, la BRI, les magasins de détail des établissements vinicoles et autres détaillants). Les permis seraient délivrés aux nouveaux exploitants pour des durées déterminées, aux conditions décrites dans l'option que nous recommandons.

Principales caractéristiques

- Les activités de vente au détail et en gros de la LCBO demeureraient la propriété du gouvernement.
- La BRI, les magasins hors place des établissements vinicoles et les autres détaillants continueraient d'exploiter leurs établissements de la même façon qu'aujourd'hui.
- Le gouvernement offrirait aux enchères de nouveaux permis de vente au détail d'alcool aux soumissionnaires qualifiés afin qu'ils ouvrent des magasins offrant une gamme complète de produits alcooliques.
- Le gouvernement offrirait aux enchères des permis de vente en gros aux soumissionnaires qualifiés pour qu'ils puissent vendre en gros une gamme complète de produits alcooliques dans toute la province.

Exposé

Selon cette option, un nombre limité de nouveaux magasins de détail ou de nouvelles entreprises de vente en gros serait introduit sur le marché. Le gouvernement tirerait des revenus supplémentaires grâce au processus de mise aux enchères.

Notre analyse révèle qu'en l'absence de hausses importantes de la consommation, l'intensification de la concurrence dans la vente au détail et en gros sur le marché actuel remettrait en cause la rentabilité de certains points de vente au détail ou de certaines activités de la LCBO comme l'entreposage. Il est probable que les coûts d'exploitation des nouveaux détenteurs de permis seraient beaucoup moins élevés que ceux de la LCBO. Il est fort possible que le fait d'obliger la LCBO à participer à une concurrence sur les prix exercerait une pression à la baisse sur le dividende annuel qu'elle verse au gouvernement. Il est peu probable que cette diminution des revenus provenant de la LCBO serait compensée par les nouveaux revenus que toucherait le gouvernement grâce à la mise aux enchères d'un nombre limité de permis de vente au détail et en gros d'alcool.

Cette option favoriserait une plus grande concurrence au niveau de la vente en gros et à celui de la vente au détail. Pour attirer et fidéliser les consommateurs, les nouveaux exploitants s'efforceraient probablement d'offrir une vaste gamme de produits et de services à des prix intéressants. Le fait de placer de nouveaux grossistes et détaillants dans le même marché que la LCBO, la BRI et les magasins de détail des établissements vinicoles devrait entraîner une sélection et une commodité accrues pour les consommateurs, en plus de rendre les prix plus concurrentiels.

Cette option aurait l'avantage, du moins à court terme, de ne pas nécessiter une restructuration complète du système de vente d'alcool. D'un autre côté, notre analyse laisse supposer que les nouveaux détaillants et grossistes raviraient probablement rapidement une part de marché aux participants actuels – la LCBO, la BRI et les magasins de détail des établissements vinicoles.

Cette option constituerait un pas en avant vers le règlement des problèmes d'accès des petits producteurs et des agents importateurs. Ces derniers obtiendraient de nouvelles options sur les marchés de gros et de détail pour offrir leurs produits aux consommateurs.

La LCBO serait tout de même tenue d'investir dans des installations de vente au détail et en gros. De plus, la LCBO et le gouvernement continueraient d'assumer des risques importants compte tenu d'une baisse éventuelle des profits.

La BRI et les magasins de détail des établissements vinicoles pourraient également connaître une diminution de leurs volumes de ventes résultant de l'arrivée de nouveaux grossistes et de nouveaux détaillants leur faisant concurrence sur le marché de l'hôtellerie et celui des consommateurs respectivement.

Conclusion du comité

Nous ne recommandons pas cette option, même si elle a semblé présenter au départ un certain potentiel en tant que position médiane entre une démarche plus ouverte et concurrentielle reposant sur la délivrance de permis et le système actuel. Toutefois, nous sommes d'avis que cette option atténuerait de beaucoup la valeur offerte par le système. Cette transition plus fragmentaire comporterait des risques pour les nouveaux venus éventuels puisque leur concurrent serait une entité gouvernementale, ce qui réduirait leurs soumissions dans le cadre du processus de mise aux enchères. Une fois que la concurrence aurait fait son apparition, les revenus de la LCBO diminueraient et, en raison de son manque de souplesse pour ce qui est de réduire les coûts élevés qu'impose sa structure, les profits qu'en tire le gouvernement diminueraient eux aussi. Une transition ordonnée qui attribue clairement les risques et les profits dès le départ est le seul moyen de tirer toute la valeur d'un marché ouvert.

Parmi les cinq options que nous avons évaluées, nous croyons que le système de permis offre la meilleure solution d'avenir pour l'Ontario puisqu'il créerait un marché ouvert et concurrentiel axé sur le consommateur.

Résultat net

Chacune des autres options de changement mène à des résultats que nous trouvons inacceptables du point de vue de notre mandat et des besoins des habitants de l'Ontario. Après un examen minutieux, nous avons conclu à l'unanimité que l'option que nous recommandons offre les meilleures possibilités de tirer le maximum de valeur du système de vente d'alcool.

IV. CONCLUSION : VERS UN SYSTÈME CONCURRENTIEL

Nous sommes convaincus que l'option que nous recommandons procurerait d'importants avantages aux habitants de l'Ontario en transformant le système de vente d'alcool de la province.

Le gouvernement devrait utiliser des stratégies dignes du XXI[e] siècle pour remplir son rôle indispensable de protecteur de la responsabilité sociale en matière de vente, de distribution et de consommation d'alcool. Nous proposons que le gouvernement ontarien abandonne la propriété et l'exploitation du commerce de la vente d'alcool en gros et au détail et qu'il crée plutôt un marché réglementé, mais concurrentiel.

À l'instar de presque toutes les personnes que nous avons consultées, nous convenons que la responsabilité sociale est l'un des points forts du système actuel et nous comprenons que l'alcool n'est pas un simple produit ordinaire. Toutefois, nous ne croyons pas que le système actuel constitue la seule façon d'en assurer le contrôle.

Comme nous l'avons appris à partir des expériences vécues dans d'autres territoires de compétence, tant en Amérique du Nord qu'outre-mer, un grand nombre de démarches ont réussi à limiter les possibilités de préjudices liés à l'alcool tout en bénéficiant d'un rendement financier important qui peut être investi dans les priorités publiques. Il n'existe pas de démarche « miracle » unique. Il revient à l'Ontario de concevoir sa propre démarche.

En modelant un système créé pour l'Ontario, nous avons prêté une grande attention à ce que nous avons entendu durant nos consultations auprès des parties intéressées. Outre l'importance accordée à la responsabilité sociale, le thème qui est le plus fortement ressorti a été le besoin d'accroître l'accès, les possibilités offertes et la souplesse du système. Tous les intervenants, à l'exception des plus gros producteurs, se préoccupent des obstacles au marché qui jettent une ombre sur leur capacité future à toucher les clients et à répondre à l'évolution des attentes des consommateurs.

Tout au long de notre travail, nous avons été attentifs aux cinq principes que le gouvernement a établis pour guider notre examen. Notre stratégie de transformation du système de vente d'alcool produirait des résultats dans chacun de ces domaines.

Commençons par la responsabilité sociale. Nous croyons qu'une application active de la loi et l'établissement des prix de détail constituent des stratégies efficaces de contrôle de l'alcool. Ces stratégies seraient les éléments clés du système de vente d'alcool que nous

proposons. En fait, nous recommandons le renforcement de l'application de la loi en investissant dans de nouvelles ressources et en resserrant certaines des règles. Nous recommandons également de maintenir une politique de prix minimal.

Deuxièmement, passons à la maximisation de la valeur pour les contribuables. L'option recommandée produirait ce que nous considérons comme étant le rendement financier optimal (c'est-à-dire le meilleur résultat financier dans le contexte des objectifs énoncés) pour les habitants de l'Ontario.

Selon notre proposition, le gouvernement conserverait l'équivalent de son flux de revenus actuel provenant du système de vente d'alcool, soit environ 1,5 milliard de dollars par année. Cet argent serait perçu au moment où les produits entreraient dans le réseau de vente en gros. Le gouvernement n'a pas besoin d'exploiter une entreprise de vente en gros ou au détail pour percevoir des revenus de l'alcool.

En vertu de notre proposition, le gouvernement tirerait également des revenus supplémentaires importants, de façon continue, en offrant aux enchères des permis de vente en gros et au détail au secteur privé. Les soumissionnaires retenus paieraient pour avoir la possibilité d'exploiter des installations de vente en gros ou au détail pendant une durée déterminée. Nous estimons que la démarche de délivrance de permis pourrait rapporter à la province une valeur supplémentaire de 200 millions de dollars ou plus chaque année, après une période de transition.

Notre stratégie permettrait au gouvernement d'éviter les risques et les coûts associés à l'exploitation d'une entreprise commerciale. Elle libérerait la valeur économique latente des monopoles de vente d'alcool actuels. En outre, un marché plus efficace créerait davantage de valeur dans les années à venir. Le gouvernement et les habitants de l'Ontario participeraient à ces gains par le biais du processus de mise aux enchères.

Troisièmement, parlons de la commodité, de la variété et des prix concurrentiels pour les consommateurs. Notre plan offrirait tous ces éléments en créant un marché plus ouvert.

Nous suggérons au gouvernement de limiter le nombre total de points de vente au détail dans tout système futur, mais de permettre à chacun d'offrir une gamme complète de produits alcoolisés. Les consommateurs y trouveraient plus de commodité. De plus, puisque la propriété serait largement dispersée, la concurrence serait vive et les prix, stables. Au même moment, la concurrence du côté de la vente en gros offrirait

davantage de réseaux pour la mise en marché des produits de spécialité, augmentant ainsi les choix offerts aux consommateurs.

Quatrièmement, passons aux pratiques de réutilisation responsable. Grâce à la réglementation, notre stratégie conserverait le système de consignation efficace actuel pour les bouteilles de bière réutilisables.

Parlons finalement de la promotion des produits de l'Ontario. Un système restructuré améliorerait l'accès, les débouchés et la souplesse du marché pour les producteurs d'alcool de l'Ontario.

Une transition majeure n'est jamais facile, mais elle en vaudrait la peine. La stratégie que nous recommandons produirait davantage de revenus que le gouvernement pourrait consacrer aux soins de santé et à l'éducation, un engagement soutenu à l'égard de la consommation socialement responsable d'alcool, une croissance économique accrue grâce à l'accroissement de l'accès aux marchés, un accent renouvelé sur les pratiques environnementales responsables, de même qu'un plus grand choix, une commodité accrue et des prix concurrentiels pour les consommateurs.

Le système de vente d'alcool actuel a pris forme à la fin de la prohibition. Depuis des décennies, l'Ontario a apporté de légères retouches au système, alors qu'une refonte complète était nécessaire. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait centrer son rôle sur une réglementation efficace et restructurer le système de fond en comble afin d'établir un modèle plus concurrentiel.

Après 78 ans, le changement se fait attendre depuis longtemps. Il est temps de transformer le système de vente d'alcool de l'Ontario pour le XXI^{e} siècle.

ANNEXE A. MEMBRES DU COMITÉ D'EXAMEN DU SYSTÈME DE VENTE D'ALCOOL

John Lacey, président. John Lacey a été membre du conseil d'administration de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) de 1996 à 2001 et vice-président du conseil en 2001-2002. Actuellement président du conseil de Alderwoods Group Inc., il possède plus de 37 ans d'expérience professionnelle dans le secteur privé, où il a occupé divers postes de haute direction. De janvier 1999 à janvier 2002, il a été président du conseil d'administration du Loewen Group, dont il a été administrateur à partir de décembre 1998. M. Lacey a été président et chef de la direction du Oshawa Group, de Western International Communications (WIC) et de Scott's Hospitality Inc. et vice-président, Exploitation, de Loblaws Companies Ltd.

Gwen Boniface. En sa qualité de commissaire de la Police provinciale de l'Ontario (OPP), Gwen Boniface dirige plus de 7 000 membres en civil et en uniforme de l'OPP. La commissaire Boniface a obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université York et un baccalauréat en droit de l'école de droit Osgoode Hall. Elle a été admise au barreau de l'Ontario en 1990 et est membre du Barreau du Haut-Canada. En 1997, elle a été nommée à la Commission du droit du Canada, un organisme fédéral indépendant de réforme du droit qui conseille le Parlement sur la façon d'améliorer et de moderniser les lois canadiennes. Elle a reçu le prix de distinction décerné aux anciens du Collège Humber et a été reçue membre de l'Ordre de l'Ontario en 2001 et de l'Ordre du mérite des forces policières en 2002.

Ann Dumyn. Ann Dumyn est associée directrice de la société privée d'experts-conseils Arrawac Associates Inc. et directrice de l'entreprise Aeroquest International Limited. M^me^ Dumyn a 35 ans d'expérience en développement d'entreprise, facilitation des relations, gestion de projets, responsabilité sociale et services financiers. De 2000 à 2004, elle a occupé le poste de vice-présidente, Affaires autochtones et du Nord, à SNC-Lavalin Inc., où elle a créé et géré des occasions d'affaires avec les gouvernements, des organismes et des partenaires du secteur privé dans les secteurs de l'électricité, de l'exploitation minière et de l'infrastructure au Canada. Avant de joindre les rangs de SNC-Lavalin, M^me^ Dumyn a occupé plusieurs postes de haut niveau à la Banque de Montréal. Elle est membre du conseil d'administration de l'Université Lakehead, du conseil d'administration de Habitat for Humanity, Dufferin-Caledon et du conseil d'administration du Musée royal de l'Ontario.

Suzanne Labarge. Suzanne Labarge a pris sa retraite récemment après avoir occupé le poste de vice-présidente et de chef de la gestion des risques à RBC Groupe Financier. Elle a plus de 30 ans d'expérience dans les domaines des prêts commerciaux et aux entreprises, de la vérification, de la gestion avancée de portefeuilles et de la gestion des risques du marché. M^me^ Labarge a commencé sa carrière à la Banque Royale, où elle a occupé un certain nombre de postes de direction. En 1985, elle a joint les rangs du gouvernement fédéral en tant que vérificatrice générale adjointe et, deux ans plus tard, elle a été nommée surintendante adjointe au Bureau fédéral du surintendant des institutions financières. Elle est retournée à la Banque Royale en 1995 à titre de vice-présidente directrice, Trésorerie générale, avant d'occuper le poste de vice-présidente et de chef de la gestion des risques à RBC Groupe Financier en 1998. M^me^ Labarge est aussi membre du conseil d'administration de l'Université McMaster, ainsi que membre du conseil d'administration et ancienne présidente de la Risk Management Association.

ANNEXE B. CADRE DE RÉFÉRENCE

- Le gouvernement désire qu'un comité indépendant lui fournisse des conseils sur le système de vente d'alcool de l'Ontario. Ce comité examinera en profondeur le système existant et recommandera au gouvernement des moyens à prendre pour tirer le maximum de l'argent des consommateurs et du gouvernement. Les consommateurs attachent depuis toujours de l'importance à l'aspect pratique du système pour leurs achats, au choix des produits offerts et à la compétitivité quant aux prix. La province de l'Ontario dépend des revenus générés par le système de vente d'alcool pour financer des initiatives provinciales dans les secteurs de la santé et de l'éducation ainsi que diverses autres priorités.

- L'examen sera effectué par un comité de quatre membres, dont un président. Ces personnes n'auront pas d'intérêt personnel à l'égard des conclusions de l'examen.

- Les conseils et les recommandations du Comité seront guidés par les principes suivants :
  - sauvegarder les fonctions visant à assurer une consommation d'alcool responsable sur le plan social et celles de l'entreposage, de la distribution et de la vente d'alcool;
  - sauvegarder l'aspect pratique du système pour les consommateurs, la variété des produits offerts et la compétitivité quant aux prix;
  - tirer le maximum de l'argent des contribuables;
  - garantir des pratiques responsables de réutilisation et de recyclage;
  - promouvoir les produits de l'Ontario.

- Le Comité doit fournir des conseils et des recommandations sur les questions suivantes :
  - comment tirer le maximum de la vente en gros, de la vente au détail et de la distribution d'alcool pour les consommateurs tout en protégeant les intérêts du public;
  - comment permettre l'accès responsable des consommateurs aux points de vente;
  - les rôles et les responsabilités appropriés du gouvernement sur le marché de l'alcool;
  - toute autre question touchant le système ontarien de la vente en gros, de la vente au détail et de la distribution d'alcool qui, de l'avis du Comité, serait appropriée.

- L'examen devrait porter notamment sur ce qui suit :
  - les rôles et les responsabilités :
    – de la Régie des alcools de l'Ontario;
    – de The Beer Store (Brewers Retail Inc.);
    – de magasins de vente au détail des établissements vinicoles;
  - les incidences financières pour la province des options ou des recommandations formulées;
  - la façon dont le système de vente d'alcool de l'Ontario se compare avec les systèmes canadiens, américains et autres.

- Les membres du Comité effectueront des recherches, auront recours aux services de conseillers, obtiendront des commentaires de nombreuses sources et prendront les mesures qu'ils jugent appropriées pour procéder à l'examen qui fait l'objet de leur mandat.

- L'Examen du système de vente d'alcool s'inscrit dans le cadre de l'engagement que le gouvernement a pris dans son budget de 2004 de passer en revue ses principaux actifs afin de déterminer s'ils sont gérés de façon efficace et efficiente et s'ils permettent aux Ontariens et aux Ontariennes de tirer le maximum de leur argent.

- Au printemps 2005, le Comité devra fournir au ministre des Finances un rapport renfermant ses conseils et ses recommandations. La date de présentation du rapport devra être approuvée par le ministre.

ANNEXE C. LE SECTEUR DE LA VENTE D'ALCOOL AUJOURD'HUI

PRINCIPAUX RÉSEAUX DE VENTE AU DÉTAIL

Malgré près de 80 ans d'évolution, le système de vente d'alcool de l'Ontario est demeuré essentiellement le même : le gouvernement participe intensivement aux activités de vente en gros et au détail.

Toutefois, sur le plan de la valeur, la LCBO représente moins de la moitié du marché ontarien de l'alcool. Deux grands réseaux de vente au détail privés – la Brewers Retail Inc. (BRI) et les magasins de détail des établissements vinicoles – ont évolué autour du système de vente au détail du gouvernement.

Au total, la province compte 1 670 points de vente d'alcool au détail, y compris les réseaux susmentionnés, les magasins sur place des fabricants et les boutiques hors taxes.

Le profil des trois principaux réseaux de vente au détail est présenté ci-dessous. (Les chiffres fournis se rapportent à l'exercice 2003-2004, sauf indication contraire.)

Régie des alcools de l'Ontario (LCBO)

Créée en 1927, la LCBO est un organisme de la Couronne qui relève du ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique et qui se finance à même les revenus tirés de ses activités. Au cours de l'exercice 2003-2004, le chiffre d'affaires net de la LCBO a totalisé 3,3 milliards de dollars et son chiffre d'affaires brut s'est élevé à 3,9 milliards de dollars (y compris la TVP et la TPS). La LCBO a réalisé un bénéfice net de 1,045 milliard de dollars.

L'entreprise exploite 598 magasins de détail qui lui appartiennent. Elle autorise également l'exploitation de 181 comptoirs de vente situés dans des magasins privés de vente au détail dans des régions et des collectivités rurales trop petites pour qu'un magasin de la LCBO puisse être exploité.

La LCBO vend aux consommateurs une gamme complète de produits alcoolisés canadiens et importés. Elle réalise pratiquement la totalité des ventes de spiritueux en Ontario, 16,6 pour cent des ventes de bière, 83,3 pour cent des ventes de vin et 58 pour cent du volume des ventes de vin ontarien.

En 2003-2004, elle comptait environ 3 300 employés à temps plein et 3 300 employés occasionnels. Les employés syndiqués sont représentés par l'Ontario Liquor Boards Employees' Union.

Brewers Retail Inc. (BRI)

D'abord connu sous le nom de Brewers' Warehousing Company Ltd., la BRI a été créée en 1927 par un certain nombre de brasseurs qui voulaient distribuer leurs produits aux points de vente au détail privés. Au cours des décennies, la BRI est essentiellement devenue un monopole privé de vente au détail de la bière en Ontario.

L'entreprise compte aujourd'hui deux grands actionnaires – Molson Coors Brewing Company et Brasseries Labatt du Canada – et un actionnaire minoritaire – Sleeman Breweries. En 2003-2004, la BRI a réalisé un chiffre d'affaires brut de 2,6 milliards de dollars, soit 83,4 pour cent du volume des ventes de bière de l'Ontario. En 2003-2004, la BRI exploitait, sous la bannière de The Beer Store, 445 magasins de détail qui vendaient de la bière importée et canadienne au public.

La BRI compte quelque 1 700 employés à temps plein et 4 000 employés à temps partiel. Les employés syndiqués sont représentés par les Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce.

Magasins de détail des établissements vinicoles

En Ontario, les établissements vinicoles autorisés possèdent et exploitent 390 magasins de détail qui sont autorisés à vendre uniquement les produits de l'établissement auquel ils appartiennent.

À l'heure actuelle, 100 établissements vinicoles ontariens exploitent un magasin sur les lieux de fabrication. De plus, il y a 290 magasins d'établissements vinicoles hors place, qui sont soit des points de vente autonomes, soit des comptoirs aménagés dans un grand magasin de vente au détail. Deux établissements vinicoles, Vincor International Inc. et Andrés Wines Ltd., exploitent la majorité des magasins situés hors place.

Depuis la signature des accords commerciaux conclus à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le nombre de magasins hors place est resté le même. Aucun autre magasin de ce genre ne peut être ajouté aux 290 magasins exploités en vertu des accords commerciaux.

Les magasins de vente au détail des établissements vinicoles réalisent environ 16,7 pour cent des ventes totales de vins dans la province et 42 pour cent du volume des ventes de vins ontariens. En 2003-2004, le chiffre d'affaires brut s'est élevé à 182 millions de dollars.

Comprendre le système actuel

Pour comprendre le système de vente d'alcool de l'Ontario, il s'avère utile de tenir compte non seulement des principaux intervenants, mais aussi de ce qu'ils font et de la façon dont leurs rôles cadrent les uns avec les autres.

En règle générale, un système de vente d'alcool ressemble aux autres systèmes de vente de produits emballés dans lesquels les produits sont fabriqués, puis distribués aux magasins de vente au détail par l'intermédiaire d'établissements de vente en gros. La principale

différence – et c'est le cas pour les systèmes de vente d'alcool du monde entier – c'est que les gouvernements réglementent de près la fabrication, la distribution et la vente d'alcool.

Organismes de réglementation

Trois organismes réglementent le secteur de l'alcool de l'Ontario : la LCBO, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario et Vintners Quality Alliance Ontario.

Régie des alcools de l'Ontario (LCBO)

En plus de ses activités commerciales, la LCBO exerce des fonctions de réglementation. En vertu des lois fédérales, la totalité de l'alcool qui est importé dans une province doit être attribuée à un organisme provincial désigné. En Ontario, ce premier réceptionnaire est la LCBO. De plus, la LCBO délivre des autorisations aux diverses parties s'occupant de l'entreposage et de la distribution et en assure le suivi, surveille et applique des prix uniformes dans toute la province (afin de faire en sorte que les mêmes produits soient vendus au même prix, quel que soit le réseau de vente au détail) et fixe des prix minimaux pour l'ensemble des boissons alcooliques.

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)

La CAJO est responsable de l'administration de la *Loi sur les permis d'alcool*, de la *Loi de 2000 sur le contenu et l'étiquetage du vin* et de certaines parties de la *Loi sur les alcools*, en plus d'autres lois. C'est un organisme de réglementation quasi judiciaire dont le mandat est de réglementer la vente, le service et la consommation d'alcool de manière à promouvoir la modération et une consommation responsable. Elle réglemente également les casinos et les jeux de bienfaisance.

Vintners Quality Alliance (VQA) Ontario

Fonctionnant en vertu d'une entente administrative avec le gouvernement, VQA Ontario est une entreprise sans but lucratif à laquelle le gouvernement a délégué la responsabilité d'administrer la *Loi de 1999 sur la société appelée Vintners Quality Alliance* et ses règlements d'application. VQA Ontario assure l'application des normes de qualité et d'un système d'appellation d'origine pour les vins ontariens portant le label VQA.

Fonctions, rôles et relations

Les sections qui suivent examinent le système de vente d'alcool en ce qui a trait aux fonctions qu'il exerce, puis donnent un aperçu des rôles et des relations existant au sein du système ontarien.

Définitions

Pour les besoins de notre examen, nous avons adopté les définitions suivantes des principales fonctions qui composent le système de vente d'alcool :

- **fabrication :** la production et l'emballage de l'alcool;
- **importation :** le transfert d'alcool dans la province;
- **vente en gros :** l'approvisionnement et l'entreposage de produits en vrac en vue d'en vendre de plus petites quantités à des détaillants;
- **distribution :** l'expédition de produits du grossiste au détaillant;
- **vente au détail :** la vente de produits au consommateur final – le public.

Circulation des marchandises

La circulation des marchandises dans un système type de vente de produits emballés peut être facilement illustrée. Le diagramme 1 montre les étapes du transfert des produits du fabricant au consommateur.

Le fabricant, qu'il soit situé en Ontario, dans une autre province ou dans un autre pays, vend et expédie le produit à un grossiste. Lorsqu'un produit est fabriqué à l'extérieur de l'Ontario ou du Canada, il doit être importé par le biais des mécanismes appropriés.

Le grossiste stocke le produit dans son entrepôt et applique une majoration ou des frais pour tenir compte de la valeur des services de vente en gros et d'entreposage, y compris le stockage et l'exécution de la commande. Le grossiste vend ensuite le produit à un détaillant.

Le grossiste ou le détaillant prend les dispositions nécessaires pour la distribution et des frais supplémentaires sont ajoutés afin de tenir compte de la valeur des services d'expédition.

Le détaillant reçoit le produit et ajoute une majoration pour tenir compte de la valeur des services de vente au détail, comme la sélection des produits et le service à la clientèle, et le consommateur paie le prix de détail final à l'achat.

Fabrication

Les brasseries, les établissements vinicoles et les distilleries fabriquent de l'alcool en Ontario en vertu d'un permis délivré par la CAJO.

L'Ontario comptait 170 fabricants d'alcool en 2003-2004 :

- 120 établissements vinicoles employant 2 060 personnes;
- 38 brasseries employant 3 038 personnes;
- 12 distilleries employant 1 046 personnes.

La majorité des fabricants exploitent des magasins de détail sur place. En plus des 100 magasins sur place des établissements vinicoles, l'Ontario compte 39 magasins sur place de brasseries et trois magasins sur place de distilleries. Comme nous l'avons noté précédemment, certains établissements vinicoles vendent également leurs propres produits dans des magasins de détail hors place. Dans certains cas spécialement autorisés, les fabricants livrent directement leurs produits aux établissements autorisés et aux magasins hors taxes.

Autrement, la circulation des produits au niveau de la vente en gros se fait de la façon suivante : les fabricants ontariens vendent et livrent leurs produits à la LCBO ou à la BRI. Le diagramme 2 montre les étapes du transfert de l'alcool du fabricant au consommateur en Ontario.

Importation

Les fabricants de l'extérieur de l'Ontario peuvent vendre leurs produits à la LCBO uniquement, qui est le premier réceptionnaire désigné de l'alcool importé.

Vente en gros, distribution et vente au détail

En Ontario, les fonctions de vente en gros, de distribution et de vente au détail sont grandement intégrées.

La LCBO fait office de grossiste, de distributeur et de détaillant à l'intérieur de sa propre chaîne d'approvisionnement, tout comme la BRI. La LCBO et la BRI remplissent également des fonctions de grossistes l'une envers l'autre, ainsi que pour les magasins franchisés, les établissements autorisés et les magasins hors taxes, selon le type de produit.

La LCBO compte cinq entrepôts en Ontario. Elle achète et reçoit dans ses entrepôts toutes les bières, tous les vins et tous les spiritueux importés d'autres provinces et pays, ainsi que certains vins, certaines bières et la totalité des spiritueux ontariens. Elle expédie ensuite les produits par transporteur privé à ses magasins dans toute la province. La LCBO vend en gros la bière importée à la BRI pour la revente et l'expédie par transporteur privé aux entrepôts et aux magasins de la BRI en Ontario.

La BRI compte sept dépôts régionaux. Elle achète la bière ontarienne et la reçoit dans ces dépôts, puis expédie les produits à ses magasins à

l'échelle de la province au moyen de son propre parc de camions. De plus, la BRI vend en gros de la bière ontarienne à la LCBO pour la revente et expédie le produit aux magasins de la LCBO dans ses propres camions. En outre, certains petits brasseurs ontariens livrent leurs produits aux magasins de détail de la LCBO.

Les établissements autorisés achètent les spiritueux, le vin et la bière auprès des magasins de détail et des dépôts titulaires d'un permis de la LCBO. Les magasins franchisés achètent ces produits auprès du magasin de détail de la LCBO le plus proche. Les établissements autorisés et les magasins franchisés achètent également de la bière auprès de la BRI. Les magasins hors taxes achètent des spiritueux, du vin et de la bière auprès de la LCBO et de la bière auprès des brasseurs ontariens.

Autres participants

Le système de vente d'alcool comprend également les éléments suivants recensés en 2003-2004 :

- 17 095 bars, restaurants, hôtels et autres établissements autorisés qui assurent la vente et le service d'alcool sur les lieux;
- 340 services de livraison d'alcool;
- 610 installations de brassage libre-service;
- 557 représentants de fabricants (qui sollicitent et reçoivent les commandes relatives aux ventes effectuées par l'entremise de la LCBO), y compris les agents importateurs.

En outre, l'Ontario compte 14 magasins hors taxes titulaires d'un permis délivré par le gouvernement fédéral et autorisés par la LCBO.

Diagramme 4 – Circulation des marchandises

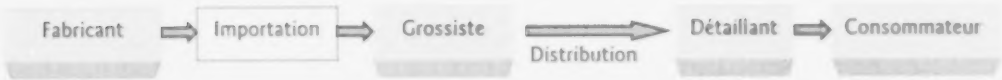
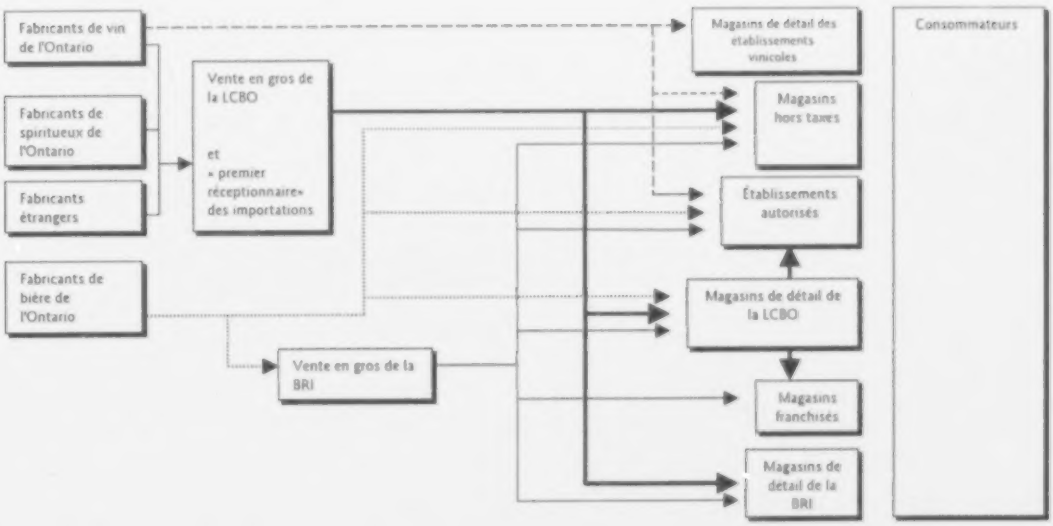


Diagramme 5 – Système de l'Ontario



ANNEXE D. PROCESSUS ET CADRE D'ANALYSE

La tâche consistant à examiner le système de vente d'alcool en Ontario et à formuler des recommandations à son sujet est une entreprise complexe. Dès le départ, le Comité a conclu qu'une analyse en profondeur serait nécessaire pour documenter son travail et guider ses conclusions. Le but était d'assurer un examen complet et objectif qui évaluait équitablement toutes les options par rapport aux objectifs du gouvernement, aux réalités d'un marché concurrentiel, aux initiatives en place dans d'autres territoires de compétence et à la faisabilité de la mise en œuvre.

Explication de la méthode d'analyse

Étape 1 : Définition des objectifs et des priorités

Nous avons utilisé les principes clés établis par le gouvernement afin de définir clairement les objectifs de nos travaux :

- sauvegarder les fonctions visant à assurer une consommation d'alcool responsable sur le plan social et celles de l'entreposage, de la distribution et de la vente d'alcool;
- sauvegarder l'aspect pratique du système pour les consommateurs, la variété des produits offerts et la compétitivité quant aux prix;
- tirer le maximum de l'argent des contribuables;
- garantir des pratiques responsables de réutilisation et de recyclage;
- promouvoir les produits de l'Ontario.

Étape 2 : Recherche et consultation

Nous avons fortement mis l'accent sur les comparaisons avec les démarches réussies dans d'autres territoires de compétence. Nous avons évalué ce qui se fait ailleurs et pour quelle raison, ainsi que les résultats obtenus et les leçons tirées.

Étape 3 : Délimitation de la portée

Nous avons examiné de près les fonctions et les activités commerciales précises qui sous-tendent le système de vente d'alcool. Le but était de mieux comprendre les éléments discrets des activités commerciales afin d'effectuer une analyse plus significative.

Chaque activité commerciale a été approfondie à un niveau de détail approprié afin de déterminer :

- les domaines où des améliorations pourraient être apportées sur le plan de l'exploitation;
- les chevauchements, les redondances ou les synergies;

- les coûts;
- le rendement;
- la correspondance avec les grandes priorités et les principaux objectifs (énoncés ci-dessus).

Étape 4 : Détermination des options

Nous avons déterminé et étudié une vaste gamme d'options possibles. Le but était de faire en sorte qu'aucune option viable relative à l'organisation du système ne soit oubliée. Lors de l'étude de chaque option, nous avons examiné les éléments suivants :

- les modèles d'exploitation pour la vente en gros, la distribution et la vente au détail;
- les modèles de régie pour chaque option (tels que les cadres d'entreprise existants comme une coentreprise ou une société à capital-actions);
- les modèles de financement des modèles d'exploitation et de régie.

Étape 5 : Analyse préliminaire des risques

Nous avons ensuite pesé les risques découlant de chacune des options. Nous avons cherché à comprendre :

- les risques liés à l'environnement et au modèle industriel actuels;
- l'évolution du profil de risques résultant du passage à un nouveau modèle;
- les répercussions du profil de risques actuel et évolutif en ce qui a trait aux stratégies d'atténuation, à la probabilité que les risques surviennent et à l'incidence des risques (à cette étape, ils se situent tous à un niveau élevé);
- les principales variables essentielles à la mission – c'est-à-dire les éléments qui doivent être soigneusement gérés ou, s'ils ne peuvent pas être atténués, qui doivent être décelés tôt et dont l'incidence doit être évaluée.

Étape 6 : Évaluation qualitative

Chacune des options a été examinée à l'aide de critères qualitatifs. Nous avons fondé l'évaluation qualitative sur nos principaux objectifs et nos grandes priorités afin de cerner les options offrant les meilleures possibilités d'atteindre un juste équilibre sur le plan des résultats.

Étape 7 : Regroupement des options

Le sous-ensemble d'options a été regroupé grâce à un deuxième processus d'évaluation qualitative mettant l'accent sur les risques éventuels et la mesure dans laquelle les options atteignaient les objectifs essentiels à la mission. Les exemples d'objectifs essentiels à la mission comprennent notamment la capacité du modèle de maintenir ou d'accroître les revenus du gouvernement et de maintenir les contrôles relatifs à la responsabilité sociale.

Étape 8 : Analyse quantitative

Nous avons soumis les options restantes – c'est-à-dire les options regroupées – à une analyse financière. Les options ont été classées et celles qui n'ont pas passé les tests économiques nécessaires, comme les revenus du gouvernement et l'attractivité financière pour les participants au marché, ont été éliminées.

Étape 9 : Considérations relatives à la transition

Nous avons élaboré un aperçu de haut niveau des principaux éléments du plan de transition visant à passer du modèle industriel actuel à la courte liste d'options. Les questions liées à la transition que nous avons examinées comprenaient les coûts, la détermination du moment propice, les incidences en matière de main-d'œuvre, les répercussions juridiques, la réglementation et l'application de la loi.

Étape 10 : Le modèle économique

En conclusion, nous avons élaboré un modèle économique servant de fondement à notre recommandation finale. Le modèle économique intègre les caractéristiques opérationnelles, structurelles, financières et transitionnelles susmentionnées aux autres éléments clés, dont la régie (comme les exigences législatives, réglementaires ou contractuelles), les mécanismes de paiement et l'établissement des prix. À un niveau élevé, le modèle trace une carte complète de la voie que nous recommandons pour l'avenir.

ANNEXE E. CONSEILLERS DU COMITÉ

Le Comité a retenu les services d'un éventail de conseillers afin d'obtenir une expertise spécialisée. Ils comprennent :

- le Centre de toxicomanie et de santé mentale,
- Dorey & Crossley Communications Ltd.,
- Fasken Martineau DuMoulin s.r.l.,
- Grant Thornton s.r.l.,
- Karabus Management Inc.,
- PricewaterhouseCoopers,
- RBC Marchés des Capitaux,
- Redbrick Communications.